OPENBARE FINANCIËN

Driemaandelijks tijdschrift gewijd aan de beoefening van de wetenschap der publieke financiën

PUBLIC FINANCE

Quarterly Review devoted to the study of the science of public finance

FINANCES PUBLIQUES

Périodique trimestriel consacré à l'exercice de la science des finances publiques

Volume IV / Quatrième Année

Nr 3 - 1949

ADDRESS OF ADMINISTRATION AND PUBLISHER / ADRESSE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'ÉDITEUR

N. SAMSOM N.V. — Alphen aan den Rijn

Netherlands/Pays-Bas

Subscription rate: Netherlands *f* 12.—; all other countries on the base of $ 6 a year. Prix d'abonnement: Pays-Bas *f* 12.—; tous les autres pays sur la base de $ 6 par an.

EDITORIAL STAFF / RÉDACTION

Amsterdam	Prof. Dr P. Hennipman Dr E. Wiegand
Haarlem	Dr J. A. Monod de Froideville
The Hague/La Haye	Dr W. H. van den Berge Prof. Dr B. Schendstok Prof. Dr D. Simons Dr E. Tekenbroek
Mainz	Prof. Dr L. J. Zimmerman
Tilburg	Prof. Dr M. J. H. Smeets

Please address all correspondence about editorial matters to:
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands.

Responsibility of all articles published in this periodical remains entirely with the author.

*

Tout ce qui concerne la rédaction de cette Revue doit être adressé à
Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.

La responsabilité de tous les articles publiés dans cette Revue est laissée entièrement aux auteurs.

*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Berne	Prof. Dr Ernst Blumenstein
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Dr. F. M. Aspeslach
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. Dr Maurice Masoin
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	C. F. Carter
	Mrs M. Hollond
Canberra (Australia/Australie)	Prof. D. B. Copland
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Créteil (Seine)	Prof. B. Nogaro
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Geneva/Genève	Prof. Angelos Angelopoulos
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
	Prof. Matti Leppo
Istanbul	Prof. Dr F. Neumark
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Jean Granié
	Dr Aureliano Felismino
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Dr Agnes Roman-Miller
Nimeguen/Nimègue	Prof. Dr J. R. M. van den Brink
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Padua/Padoue (Italy/Italie)	Prof. J. A. Repaci
Paris	Prof. M. Chrétien
	Contrôleur Général R. Jacomet
	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Dr Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Rome	Prof. Corrado Gini
	Prof. Ugo Papi
Stockholm	Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. P. L. Reynaud
Toronto (Canada)	Prof. Donald C. MacGregor
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Dr Max Cluseau
Urbana, Illinois (U.S.A.)	Prof. John F. Due
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Dr Fritz Karl Mann
	Dr J. J. Polak

CONTENTS/SOMMAIRE

Page

GOVERNMENT BUDGET AND CENTRAL ECONOMIC PLAN / BUDGET ET PLAN CENTRAL ÉCONOMIQUE 195
J. Tinbergen

BUDGETPLAN UND BUDGETJÄHRLICHKEIT / BUDGET PLAN AND ANNUAL BUDGETING . . . 206
Kurt Heinig

DE BELGISCHE EN NEDERLANDSE RIJKSBEGROTING 1949 / LE BUDGET 1949 DE LA BELGIQUE ET DES PAYS-BAS 222
O. Bakker

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE, UN FAUX GARANT CONTRE L'INFLATION / THE BUDGETARY EQUILIBRIUM, A WRONG GUARANTEE AGAINST INFLATION 253
Jean Granié

BOOK REVIEW / CRITIQUES 271

BOOKS RECEIVED / LIVRES REÇUS 278

REVIEW OF PERIODICALS / REVUE DE PÉRIODIQUES 280

CONFERENCES ON PUBLIC FINANCE IN THE UNIVERSITY OF MADRID / CONFÉRENCES SUR LES FINANCES PUBLIQUES À L'UNIVERSITÉ DE MADRID 289

GOVERNMENT BUDGET AND CENTRAL ECONOMIC PLAN

BY PROF. DR J. TINBERGEN

1 - In the last few years the „Survey of the State of the Government's Finances" in the Netherlands has contained not only a survey of the Government Budget in all its aspects, but also, as a background for these figures, a so-called National Budget. This National Budget forms part of the Central Economic Plan for the following calendar year, drawn up by the Central Planning Bureau. It gives a survey, in a bookkeeping form, of the transactions between the chief sectors of the economy which are expected or considered desirable. The sectors of the economy distinguished are in succession: family households, the business sector, the public sector, foreign countries, and the so-called collective income receivers, i.e. the whole of social services, insurance companies and some similar institutions. Thus we have an easily comprehensible picture of the state of the national economy as a whole, which, in the opinion of the Central Planning Bureau, the Government should aim at, unless new conditions arise which call for an alteration of these guiding principles.

The very name „Central Economic Plan" is suggestive of the economic plans in centrally regulated economies and it is worth while to trace the relationship between a Central Economic Plan and the State Budget, which, naturally, can vary strongly with the economic regime of a country. The present article is an attempt to analyse this relationship.

2 - Both the Government Budget and the Central Economic Plan consist of some *balanced* sets of figures concerning certain *money movements* in a *future period.* In the Budget these sets of figures are, for instance, the estimates for ordinary services and extraordinary services; in the Central Economic Plan they include the „accounts" for the various sectors of the economy, assembled in the so-called National Budget [1]). That these documents are balanced appears from the closing entries which they contain and this eventually arises from the attempts to

[1]) Cf. the „Survey of the state of the Government's Finances" for the 1947 and 1949 budgets.

establish an equilibrium in the Government's finances on the one hand, and in the national economy on the other. Although, as was said before, both documents — in accordance with the principle: gouverner c'est prévoir — relate to a future period, they are not only forecasts, but also contain elements of so-called *task-setting*, i.e. in them is expressed the intention to alter something in the course of events by exerting an external influence. One might also say that they both contain an element of planning. Thus, there is a high degree of similarity between the two sets of figures. In this article we will consider the question whether there are any differences.

3 - Naturally, there is in the first place a difference in the „field" which they cover, in that the Government Budget relates to the Government's finances and the Central Economic Plan relates to the national economy.

In the second place, there is a difference in the technique of arranging the figures. The choice of items is not based on exactly the same principles. Thus, the National Budget in the Central Economic Plan has hitherto been based on the principle of the „revenue account", while the Government Budget — at least in the Netherlands — shows more similarity to a „cash account". [2]) Furthermore, the National Budget contains provisions for depreciation not only where writings-off actually take place, but also where, in the opinion of the Central Planning Bureau, they should take place (Government services; housing), while the Dutch Government Budget contains „public authorities" provisions for depreciation".

4 - We do not consider these differences as essential, however, and prefer to occupy ourselves with those which, in our opinion, lie deeper.

In the first place there is a *difference in binding force*. The Budget refers to expenditures which have to be incurred by Government Departments themselves and, in a way, all represent a direct programme of work for these departments. The Central Economic Plan, on the other hand, is largely concerned with the activities and expenditures of non-Government bodies, of which the majority is more or less independent of the former. For this reason alone the Central Economic Plan must contain more of the element of a *forecast* than the Government Budget. The national economy — more than the Government's finances — is concerned with elements that can be influenced slightly or not at all. Meanwhile, as was said before, we find both elements in the Budget as well as in the Plan. Tax receipts, which are estimated in the Budget, are also largely dependent on factors which cannot be influenced by the State.

[2]) In recent years alterations (of minor importance in this connection) have been made in both techniques; the reader is referred to the relative documents.

5 - Another difference, which is closely related to the one mentioned above, is that the Budget has the character of an *authorization*, whereas the Plan has the nature of a *guide*. This implies that the Budget figures must have a certain, if perhaps small, safety margin, and that it should, therefore, be on the high side as regards expenditures and on the low side as regards revenue. On the other hand, it is a merit of a Plan if it does not show this „bias". Again, the safety margin in the Budget must not be too wide, because then Parliament would have nothing to base themselves on; and there is always the way out via the „margin for contingencies" or a supplementary Budget. The Budget has this curious „bias" in common with a number of pseudo-planning figures, which are drawn up in connection with negotiations and which are characterized by the famous over-estimations which cause the real planners much trouble.

This element is also present nearly always where subordinate persons or bodies must hand in partial budgets or partial plans to superiors and where a sufficient understanding of the purposes of the whole is absent. This can only be avoided if the superior authorities know how to find this clever solution: that such a Budget is used for two purposes at the same time, of which one would require „bias" in one direction and the other in the opposite direction. Noted examples are: statements of property, used both for indemnification on account of expropriation and for property tax; and statements about the number of rooms in a house, serving simultaneously for allocations of fuel and for the determination of the number of evacuees that have to be put up. Unfortunately, it is not always possible thus to prevent over-estimation. A mighty ally of correct planning is a rapid statistical *retrospective calculation*, which is an application of the well-known proverb: a lie has no legs. Another ally, also mentioned by Wagemann in his „Narrenspiegel der Statistik", is the circumstance that consistent lying is very difficult: a „biassed" statement or plan nearly always contains smaller or larger inconsistencies which will be traced by the intelligent critic.

As we said above, a useful Plan, which is to serve as a basis for the formulation of economic policy, must not contain such over-estimations. The object of such a plan is, indeed, to give a reliable picture of the economic development to be aimed at [3]).

6 - By characterizing the Central Economic Plan as *a basis for the formulation of economic policy* we underline a property of the planning in a free community. It is self-evident that in a completely bound and centrally regulated economy a Plan does have the same character as

[3]) It is quite a different question, which is unavoidable and inherent in the making of plans, that they have to be revised whenever new factors crop up which will influence the national economy.

a Budget. However, it should be borne in mind that in neither case is reality in agreement with this extreme; in other words, even in a communist society, for example, some elements of freedom will subsist. In the Netherlands, however, in view of the national sentiments, we had better look upon the plan as a guide for economic policy; in other words, the figures contained in it do not represent „commands", but are beacons for the Government. If reality becomes too far removed from these figures, this should call forth an inquiry; and if the reasons of such a deviation are not acceptable to the Government, measures will be taken, though often of an indirect nature.

Are we justified in concluding from the above that in the Netherlands, in contract with e.g. Russia, the Budget is of primary and the Plan of secondary importance? I think not; for, the chief task of the Government, in my opinion, is that of framing general economic, financial and social policy, which is expressed in the Plan, and of which the special activity of Government, embodied in the Budget, must be a result.

7 - Thirdly, we would point to the differences between Budget and Plan which are, perhaps, also important from the scientific point of view, viz. the differences in the *methods of calculating the figures*. The method of calculating the Budget figures, especially in former days, was relatively simple. Part of the figures, such as, for example, the tax receipts, were found by the very simple method of extrapolation based on the figures of the preceding years. A good many figures on the expenditure side were, and are still, determined in a similar way, sometimes after deduction of a certain amount. In addition, there are, of course, figures, especially those relating to new Government activities, which require separate calculations; in general, it may be said, however, that the question of the *interrelationship* of the figures hardly ever arose. A conceivable case is that, on abolition of the Dutch tax on directors, allowance will have to be made for an increase in the income tax receipts which will be the result. Such situations are exceptions, however.

It is quite a different matter with the Plan figures. Here it is a pre-established fact that between many of these figures there must be a certain relation, and that a set of figures is unacceptable if it does not meet this requirement. I do not mean to say in the first place that addition of the figures on two sides of the same account should give the same total; this, after all, also applies to the parts of the Budget, and leads to the making of closing entries or of alterations, which, in principle, should be found in the same way for Budget and for Plan. What I am thinking of is the essential relationship, for instance between the volume of production and the volume of imports, or the relation between incomes and consumption expenditures or tax yields. In a well-

considered plan allowance must have been made for all these numerous relations and this calls for much more scientific methods. This becomes all the more essential as a larger part of the national economy is left again to the free play of forces; for example, as long as the consumption is determined by rationing and allocation schemes, the State can, within certain limits, impose a certain consumption on the economy. We know by now how relative these possibilities are. After removal of the controls, however, the relation between income and expenditure is determined by the distribution of incomes and the free choice of consumers. Then the volume of consumption can certainly not be determined by the Government; it can only be influenced, e.g. by taxation, subsidies or levies. All this means that the framing of a Plan in a free economy requires knowledge of the numerous relations connecting the economic phenomena in such an economy. The knowledge of these relations must be a quantitative knowledge, which, in principle, demonstrates the necessity of using econometric methods. Such methods also find increasing application in the market analyses of large business concerns and it is no wonder, therefore, that they are also required in the market analyses of the whole national economy.

8 - They should, however, also be used on an increasing scale in Budget-making. According as the Budget absorbs a larger slice of the national income, it will be increasingly difficult to ignore with impunity the effect which its volume has on the volume and the composition of the national income itself. [4]) It is the recognition of this fact which forms the basis of the modern *employment policy*, which, in turn, makes certain demands on the Government Budget, viz. that not only the influence of the Government Budget on economic life as a whole should be recognized, but that it should even be deliberately employed as an instrument of more stable employment. The well-known idea of the cyclical Budget is one of the aspects of this influence. All this also means, however, that the method of Government budgeting will have to approximate more and more to the method of drawing up the Plan, and that Budget and Plan can, in fact, only be drawn up simultaneously and by co-ordination.

[4]) Whereas in the 19th century the tax yield amounted to less than 10 % of the national income, it is now about 30 %.

BUDGET ET PLAN CENTRAL ÉCONOMIQUE

RÉSUMÉ

1 - Depuis quelques années on donne aux Pays-Bas dans la Mémoire sur la situation financière de l'Etat (le soi-disant projet de budget général) non seulement un aperçu du Budget sous tous ses aspects, mais aussi un soi-disant „budget national", faisant toile de fond à ces chiffres. Ce Budget National fait partie du Plan Central Economique établi par le Bureau du Plan Central pour l'année civile suivante. Sous forme d'une comptabilité, il donne un aperçu des transactions entre les principaux secteurs de l'économie nationale auxquelles on s'attend resp. qu'on croit utiles. Les secteurs y discriminés, sont successivement: les ménages, les entreprises, le secteur public, l'étranger et l'ensemble des fonds sociaux, des sociétés d'assurances et d'autres institutions semblables. Ainsi on donne très clairement un tableau de la situation de l'économie nationale dans son intégralité, vers laquelle il faut s'efforcer d'aboutir, selon l'opinion du Bureau du Plan Central Economique, en tant que le Gouvernement y sera à même et en tant qu'il ne se présente pas des circonstances nouvelles nécessitant une modification de cette ligne de conduite.

Le nom „Plan Central Economique" évoque déjà les plans économiques dans les économies dirigées centralement; il vaut la peine d'examiner quel est le rapport entre un Plan Central Economique et le budget, lequel rapport peut évidemment différer sensiblement au fur et à mesure que le régime économique d'une nation est différent. Nous essayerons de donner dans cet article une analyse sommaire de ce rapport.

2 - Le Budget, ainsi que le Plan Central Economique, consiste en un nombre de dispositions de chiffres *bouclants* concernant certains *courants monétaires* dans une *période future*. Dans le Budget ces dispositions sont par exemple les budgets pour le service ordinaire et les services extra-ordinaires, dans le Plan Central Economique elles sont entre autres les „comptes" réunis dans le soi-disant Budget National pour les différents secteurs de l'économie nationale [1]). Le caractère bouclant de ces dispositions de chiffres s'exprime dans les postes de clôture y admis et provient en fin de compte des efforts faits pour établir l'équilibre d'une part dans l'administration, d'autre part dans l'économie nationale.

Quoique les deux dispositions de chiffres — conforme au principe: gouverner c'est prévoir — aient rapport, ainsi que nous venons de le

[1]) Comparez la mémoire sur la situation financière de l'Etat pour les Budgets de 1947 et 1949.

dire, à une période future, elles ne sont pas seulement des prognoses, mais comprennent aussi des éléments de soi-disant *prise de tâche*, c.-à-d. qu'il s'y exprime l'intention de changer quelque chose au cours des événements du chef de son propre intervention. On peut aussi dire que les deux comprennent un élément de planification. On peut donc observer une analogie sensible entre les deux dispositions de chiffres. Nous voulons examiner dans cet article la question s'il y a aussi des différences.

3 - Il y a évidemment en premier lieu une différence entre „le domaine" auquel elles ont du rapport dans ce sens, que le Budget se rapporte à l'administration, le Plan Central Economique à l'économie nationale.

Deuxièmement, il y a une différence dans l'apparition extérieure où la disposition des chiffres s'effectue. On ne sort pas d'exactement les mêmes principes en ce qui concerne le choix des articles. Ainsi le Budget National a été fondé jusqu'ici dans le Plan Central Economique sur le principe du „compte d'exploitation", tandis que le Budget — du moins aux Pays-Bas — se trouve plus voisin d'un „compte de caisse" [2]). En même temps le Budget National ne fait pas seulement mention des amortissements là où ceux-ci ont vraiment été effectués, mais aussi là où, selon l'opinion du Bureau du Plan Central, ils devraient être faits (services publics; exploitation d'immeubles), tandis que le Budget Néerlandais ne relève pas d'amortissements pour l'administration.

4 - Néanmoins nous sommes d'opinion que ces différences ne sont pas essentielles et aimerons mieux nous occuper des différences qui sont, à notre avis, plus profondes.

Il y a en premier lieu une *différence en force impérative*. Le budget se rapporte aux dépenses qui toutes doivent être faites par les organismes publics eux-mêmes et qui donnent en quelque sorte un programme du travail immédiat pour ces organismes. Le Plan Central Economique par contre s'occupe en majeure partie des actions et dépenses d'autres organismes que les organismes publics, étant en majeure partie et dans une certaine mesure indépendants de ces organismes. C'est déjà à ce titre qu'aussi le Plan Central Economique doit comprendre à plus fort degré qu'un Budget l'élément de „*prognose*". L'économie nationale a, dans une plus large mesure qu'une administration, affaire à des éléments qui ne sont pas ou peu influençables. En attendant, comme nous avons

---

[2]) On a apporté ces dernières années des modifications aux deux méthodes de dispositions, mais cela ne fait rien à l'affaire; nous renvoyons aux documents en question.

déjà dit, on trouve les deux éléments aussi bien dans le Budget que dans le Plan. Les rendements des contributions qu'on trouve évaluées dans le Budget, dépendent aussi en majeure partie de facteurs qui se soustraient à l'influence de l'Etat.

5 - Une deuxième différence, se trouvant cependant en rapport très intime du susvisé, consiste dans le fait que le Budget a le caractère d'une *autorisation*, le Plan Central Economique par contre, celui d'une *directive*. Cela comporte qu'il faut que les chiffres du Budget englobent une certaine marge de sécurité, soit-elle peut-être petite, et qu'il faut donc que le Budget soit trop élevé quant aux dépenses et quelque peu bas quant aux recettes. Par contre, un Plan c'est une vertu s'il ne présente pas une telle „*déviation*" (*bias*). La marge de sécurité dans le budget ne peut pas non plus être trop large, parce qu'alors le Parlement perdrait tout appui; et il y a toujours le chemin des postes dits „*imprévus*" et d'un Budget supplétoire. Le Budget participe cette déviation singulière d'un nombre de chiffres pseudo-planifiés, établis en faveur de négociations et qui se caractérisent par la majoration célèbre préoccupant sensiblement les vrais „planners".

Cet élément se montre aussi presque partout là où des personnes ou des instances subalternes doivent présenter des budgets partiels et des plans partiels aux autorités supérieures et quand le sens pour l'intérêt général est peu développé. Cela n'est évitable que si les autorités supérieures ont su faire la trouvaille ingénieuse d'appliquer en même temps un tel budget à deux desseins dont l'un exigera une déviation en sens inverse de l'autre. Des exemples très connus en sont: les déclarations du patrimoine qui sont employées tant en faveur du dédommagement pour cause d'expropriation qu'en faveur de l'impôt sur la fortune; et les déclarations sur le nombre de pièces dans une demeure servant en même temps d'allocations de combustibles que de la détermination du nombre d'évacués qu'il faudra prendre. Fort malheureusement, il n'est pas toujours possible d'empêcher de cette façon la majoration. Un allié puissant pour la „planification" exacte est fourni par une *seconde calculation* (c.-à-d. par l'observation statistique du développement actuel) donnant lieu au proverbe connu: les mensonges ont les jambes courtes. Un autre allié dont Wagemann parle dans son „Narrenspiegel der Statistik" (Miroir de bouffon de la Statistique) est la circonstance qu'il est très difficile de mentir conséquemment: dans un relevé ou plan déviant, on peut presque toujours constater des contradictions plus ou moins larges que dénichera sans aucun doute le critique intelligent.

Ainsi que nous avons déjà remarqué, un Plan effectif devant servir comme directive à la politique économique, ne peut pas comprendre de pareilles majorations. Il est en effet dans l'intention d'un tel Plan

qu'on obtienne une image aussi bien que possible du développement économique ambitionné[3]).

6 - Ayant caractérisé ci-dessus le Plan Central Economique comme *une directive de la politique économique*, nous y soulignons une qualité de la planification dans une société libre. Il va sans dire qu'un Plan dans une économie nationale dirigée de façon complètement liée et centralisée a sans aucun doute le même caractère que le Budget. Seulement on fera bien de réfléchir à ce que la réalité ne s'accorde ni dans le premier cas ni dans le deuxième avec cette extrémité, c.-à-d. que, p.e. même dans une société communiste il resteront toujours des éléments de liberté. Vu l'opinion publique, il vaut cependant mieux aux Pays-Bas, qu'on voie en effet le Plan comme une directive pour la politique économique, c.-à-d. que les chiffres y compris, ne représentent pas „d'ordres", mais qu'ils sont des balises pour le Gouvernement. La réalité s'éloignant trop de ces chiffres, doit donner lieu à faire une plus ample enquête et s'avère-t-il que les causes de la déviation ne peuvent pas être acceptées par le Gouvernement, des mesures suivront qui ont le plus souvent un caractère indirect.

Est-il permis de conclure du susmentionné qu'aux Pays-Bas, contrairement p.e. à la Russie, le Budget est primaire et le Plan secondaire? Nous ne le croyons pas; la principale tâche du Gouvernement est, selon nous, celle d'une politique générale économique, financière et sociale, exprimée dans le Plan et dont l'activité spéciale des autorités, comme fondée dans le Budget, doit être le résultat.

7 - Troisièmement, nous voulons indiquer les différences très importantes, peut-être aussi d'un point de vue scientifique, entre Budget et Plan, à savoir les différences des *méthodes du calcul des chiffres*. La méthode de la supputation des chiffres du Budget était, surtout autrefois, assez élémentaire. Une partie des chiffres comme p.e. les rendements des contributions fut trouvée par la méthode très simple d'extrapolation par rapport aux chiffres d'années précédentes. Bien des chiffres du côté des dépenses furent et sont déterminés de cette façon après avoir fait oui ou non une certaine déduction.

A côté de cela il y a naturellement des chiffres, surtout ceux se rapportant à des activités nouvellement à entreprendre par le Gouvernement, qui exigent des supputations spéciales; mais, en général, on peut dire que la question de la *cohérence mutuelle* des chiffres ne se présente que sporadiquement. C'est un pareil cas qui peut se présenter p.e., quand, en abrogeant les taxes sur les rémunérations des commissaires, il faut

---

[3]) C'est une tout autre question non-évitable et inhérente à l'établissement de plans que ceux-ci doivent toujours être révisés, quand se présentent de nouveaux facteurs qui seront d'influence à l'économie nationale.

tenir compte d'une augmentation de l'impôt sur les revenus qui en résultera. Mais de telles situations ne sont que des exceptions.

La situation est tout autre pour les chiffres du Plan. Préalablement, c'est un fait qu'il doit exister entre beaucoup de ces chiffres un certain rapport et qu'une disposition des chiffres ne peut être acceptée, si elle ne suffit pas à ce rapport. Nous ne voulons pas dire ici en premier lieu que l'addition faite des chiffres des deux côtés du même compte, doit donner le même total; enfin, il en est de même pour les fractions du Budget et cela aboutit à la détermination d'articles de fermeture ou à l'apport de corrections qui, en principe, doivent être trouvées de la même façon pour le Budget que pour le Plan. Mais, nous pensons ici au rapport nécessaire qu'il y a p.e. entre le volume de la production et le volume d'importation, ou au rapport entre revenus et les dépenses de consommation ou les rendements des contributions. C'est avec de pareilles relations très nombreuses qu'il faut tenir compte lors de l'établissement d'un bon Plan et cela signifie que beaucoup plus de méthodes scientifiques sont nécessaires. Cela vaut d'autant plus à mesure qu'une plus grande partie de l'économie nationale est abandonnée au libre jeu des forces; tant que p.e. la consommation est déterminée par des mesures de rationnement, l'Etat peut imposer, dans certaines limites, une certaine consommation à l'économie nationale. Nous connaissons en attendant déjà la relativité de ces possibilités.

Le rationnement étant supprimé, le rapport entre revenus et dépenses se réalise qui est déterminé par la répartition des revenus et la libre préférence des consommateurs. Alors la consommation ne peut pas du tout être déterminée par le Gouvernement; elle peut seulement être influencée, p.e. par des impôts, des subventions ou des prélèvements. Tout cela sert à prouver que, pour établir un Plan dans une société libre, il est nécessaire d'avoir une connaissance approfondie des maintes relations liant les phénomènes économiques les uns aux autres. La connaissance de ces relations doit être une connaissance quantitative, d'où résulte en principe, la nécessité de méthodes économétriques. Ce sont de telles méthodes qui sont de plus en plus appliquées aux analyses des marchés des grandes entreprises et par conséquent, on ne peut s'étonner de ce qu'elles sont aussi nécessaires à faire les analyses des marchés de l'ensemble de l'économie nationale.

8 - En attendant, il faudra les appliquer aussi de plus en plus lors de l'établissement du Budget. A mesure que le Budget tire une partie plus importante du revenu national à soi, on ne pourra d'autant moins négliger impunément les influences sortant de son ampleur sur le niveau et la composition du revenu national lui-même [4]). Ce sont

[4]) Tandis qu'au XIXème siècle le rendement des contributions n'était de moins de 10 % du revenu national, celui-ci en est à présent d'environ 30 %.

les mêmes notions qui forment la base de la *politique moderne de l'emploi* qui, à son tour, stipule certaines conditions du Budget, c.-à-d. que, non seulement on reconnaît l'influence sortant du Budget sur la vie économique comme tout, mais, qu'elle est même employée consciemment pour atteindre un emploi plus stable. La pensée connue du budget cyclique est un des aspects de l'influence exercée. Mais, tout cela signifie aussi que la méthode de l'établissement du Budget devra approcher de plus en plus la méthode de l'établissement du Plan et que le Budget et le Plan ne pourront être établis en fait qu'à la fois et dans leur ensemble.

BUDGETPLAN UND BUDGETJÄHRLICHKEIT

von KURT HEINIG - STOCKHOLM

Es sieht so aus „als ob" unsere Generation erlebe, wie der Budgetplan geboren wird. Hier mag offen bleiben, dass „Plan" ein Sammelbegriff ist, terminologisch bisher wenig untersucht. Es wird unter diesem Wort vielerlei verstanden; das reicht von der „geplanten" Zweijährigkeit des Budgets, über „planende" Steuerreformen und Valutamanipulationen mit Auswirkung auf das Budget, bis zum ökonomischen und sozialen Nationalbudget mit „eingebetteten" Staatsfinanzen („All-Plan"). Was dem einen als Budgetzyklus (budget cyclique) zur Grundlage einer Plan-Theorie wurde, erscheint dem anderen als „l'Etat Faustien" (so Marchal, J.) oder als „Planisme", der sich in langfristigen Subventionen aus dem Budget manifestiert.

Gemeinsam ist wohl allen Anwendungen und Auslegungen des Begriffes „Plan", dass damit das Budget von der engen Einjährigkeit befreit erscheint. Hier kann offen bleiben, dass darunter sowohl die „Befreiung" von der vorherigen Bewilligung durch eine selbständige Legislative und der nachherigen Abrechnung an diese verstanden wird (Ablösung der demokratisch-konstitutionellen Legislative durch Diktatursystem), wie die Entfesselung der staatsgesteuerten Gestaltungskräfte auf die Weise, dass sie sich auf vielleicht fünf oder gar zehn Jahre in die Zukunft ausdehnen können. Nicht weit davon ist das Unendlichkeitszeichen.

Wird unter „Plan" das Denken und Disponieren „über ein Jahr hinaus" verstanden, so ist er aber nicht erst in unserer Zeit geboren. Verstehen wir ihn als festes Fundament der Staatsfinanzen und -wirtschaft, gewissermassen als Normalplan, so finden wir ihn bereits in den italienischen Stadtstaaten des 14. Jahrhunderts, so in Genua um 1320, aber auch in Königreichen, so z.B. in Schweden im 15. Jahrhundert. Der budgetäre Normalplan baut sich auf feststehenden und gleichbleibenden Ausgaben auf, die durch ebensolche Einnahmen gedeckt werden. Er ist von überjährlicher Dauer; gelegentlich wurde versucht ihn „für immer" festzulegen. Zerstört wurden diese Budgetpläne oder Normalpläne dadurch, dass sogenannte ausserordentliche Ausgaben (aus Krieg und Krisen usw.) entstanden, die den ordentlichen Rahmen sprengten.

Näher liegt die Zeit der „ersten" staatlichen Planwirtschaft im 17. und 18. Jahrhundert, man sagt auch der merkantilistischen Zeit. Die Finanzgebarung aller Staaten jener Zeit ist mehr oder weniger ausgeprägt „planwirtschaftlich"; am deutlichsten in England. Man darf die Aktualität jener Periode für die Gegenwart nicht unterschätzen. Einer der bedeutenden Forscher der Wirtschaftsgeschichte, E. Lipson, berichtet in seinem: „A Planned Economy or Free Enterprise", 1946, dass er es sehr schwierig fand, die Materialien für jene Untersuchungen zu sammeln. Die Literatur des 17. und 18. Jahrhunderts erschien ihm unverhältnismässig teuer. „Ich entdeckte, dass die wichtigsten Käufer dieser Literatur die Bibliotheken von Moskau und Tokio waren, die glaubten, es war da immer noch etwas von der ersten Planökonomie Englands — jener Jahrhunderte — zu lernen und von der Staatskunst der merkantilistischen Epoche."

Das überjährliche Budget oder, wenn man so will, der Normalplan, findet sich noch bis in das 19. Jahrhundert hinein. Als unter starker Einflussnahme Englands (Londoner Vertrag vom 19. Mai 1815), und durch die Wiener Schlussakte (9. Juni 1815) das Königreich der Vereinigten Niederlande geschaffen wurde, bestimmte dessen Verfassung für das ordentliche Budget zehnjährige Perioden (Verfassung vom 24. August 1815, Artikel 122—126). Fünfundvierzig Jahre später war es wieder eine englische Regierung, die einem anderen Staat das zehnjährige Budget näherbrachte. Die Dänemark befreundete englische Regierung von 1862 schlug als Kompromiss die Selbstverwaltung Schleswigs und ein zehnjähriges Budget vor; damals ging es um den preussisch-dänischen Konflikt. Die Niederlande hatten das zehnjährige Budget bis 1840. Für Schweden bestimmte die Verfassung von 1809 fünfjährige Budgetperioden, und das war ein grosser Fortschritt, denn vorher waren die Budgetperioden unregelmässig gewesen. In der absolutistischen Zeit, von 1778 bis 1809, war der schwedische Reichstag nur fünfmal einberufen worden. Seit 1844 trat der schwedische Reichstag jedes dritte Jahr zusammen, erst seit 1866 jährlich. Das Königreich Bayern hatte bis 1868 sechsjährige Budgetperioden. Die deutschen Bundesstaaten sind teilweise erst nach der Umwälzung von 1918 zur einjährigen Budgetperiode übergegangen.

Naturrechtler und kameralistische Nationalökonomen wie politische Staatsphilosophen vertraten in der Wende zum 19. Jahrhundert noch allgemein die Auffassung vom zeitlosen Staat und schlossen daraus den Budgetplan. Der zeitlose Staat stehe in unüberwindbaren Gegensatz zum zeitlich begrenzten Leben des Einzelnen. Der Mensch und Staatsbürger sei sterblich, auch jedes Privatunternehmen sei in seiner Lebensdauer begrenzt, der Staat dagegen sei ewig (Theorie der Dichotomie). Seine Existenz und Betätigung in jährliche Portionen oder Abschnitte einzuteilen sei widersinnig. Bei dieser Auffassung verblieb man hart-

näckig, obwohl die Sterblichkeit der Staaten ständig zunahm. Graf von Soden, dessen neunbändige Nationalökonomie von 1805 bis 1824 erschien, meinte, es handele sich bei der Fixierung des Finanzjahres „um eine Pedanterei, die Alles gegen sich, und nichts als das Herkommen für sich" habe. Man argumentierte so, dass die Einkommensquellen und die Aufwandszweige die bleibenden und bestimmenden Grundlagen des Staatsbudgets seien. Wolle man sie im Gleichgewicht halten, könne man nicht die Staatsfinanzen in Jahres-„Portionen" aufteilen. Diese seien bestenfalls rechnerisch-technische Hilfskonstruktionen. Noch Adolf Wagner plagte sich damit, dass alle Rechnungen ziffernmässige Verzeichnisse von tatsächlichen Vorgängen bezüglich der Güter- und Wertbewegungen im Leben der Wirtschaft seien, und dass deren Zerlegung in „Zeit" und „Zeiträume" im Grunde doch willkürliche „Zerreissungen" an und für sich zusammengehöriger Vorgänge und Tatsachenreihen seien.

Die Dichotomiker sind nicht ausgestorben. Das zeigt Dubois-Richard, der 1940 die Ewigkeit des Staates und die Nichtjährlichkeit des Budgets als staatsphilosophisches Axiom erneut hervorhob. Ueberdies spielt der Ewigkeitsbegriff auch in der Ideologie der Diktatoren eine erhebliche Rolle; man denke an das „Tausendjährige Reich", an das „ewige Rom" und ähnliches.

Heute ist zweifelsfrei erwiesen, dass jene Argumente weniger philosophisch und mehr politisch gemeint waren. Das Parlament, die Volksvertretung, sollte nicht alljährlich bewilligen und prüfen. Aus der echten merkantilistischen Planung war ein politisches Argument gegen die Demokratie geworden. Zu Gunsten mehrjähriger Budgetperioden wurde noch um die Wende zum 20. Jahrhundert ernsthaft angeführt, dass die Volksvertretung schaffenskräftiger und arbeitsfreudiger und durch seltenere Spitzenbelastung für laufende gute Leistungen fähiger werde; durch den Umstand, dass die Budgetberatung innerhalb einer grösseren Spanne von Jahren nur einmal vorgenommen werde, bleibe Zeit für andere gesetzgeberische Arbeit übrig. Ausserdem werde der Vollzug des Budgets auch elastischer, weil innerhalb der längeren Finanzperioden auch Uebertragungen gemacht werden könnten (das ist die zyklische Anpassung des Budgets). Wohl von den spezifisch amerikanischen Verhältnissen beeinflusst, erhob auch Adams noch 1899 Einwände gegen das jährliche Budget. Er meinte keine Gründe zu sehen, warum „for some purposes the year may not be broken into fractional parts, or that for other purposes it may not be used as the submultible of a longer period". (Adams, H. C.: The Science of Finance, New York 1898, und spätere Auflagen; XXIII, 573; siehe im bes. p. 133).

Die europäischen Praktiker des Budgetwesens von heute nennen die Budgetjährlichkeit „the golden rule of economy" (Young, E. H.

— Lord Kennet —: The System of National Finance; London, 1935). Es sei notwendig, verantwortlich dafür zu bleiben, dass der Staat „making ends meet each year". Das Volk soll jährlich über die Finanzführung des Staates zu entscheiden vermögen, sonst bedeute es, „reduce to a mere shadow the legislature's historic right under representative government to vote the budget annually". Hinter dieser politischen Forderung steht aber auch die nüchterne Erwägung: „It is even an absolute essential of solvency." Der Amerikaner Buck, A. E., meint grundsätzlich: „The year, being a natural cycle, is generally regarded as the proper unit of time for the voting of the budget. It is not too long for accurate estimating, and it is probably the shortest period that will not consume too much of the legislative session in the consideration of the budget." (The Budget in Governments of Today; New York, 1934.) Neumark, F., betont, dass gegen nichtjährliche Budgets zunächst allgemein als entscheidendes finanztechnisches Moment spreche, dass die Ausgaben und Einnahmen eines Staates nicht wohl für mehr als für ein Jahr im voraus veranschlagt werden könnten. Die Unmöglichkeit auf zwei, drei oder sechs Jahre im voraus die Bedürfnisse und Einnahmen zu veranschlagen, von denen namentlich diese von der schwer voraussehbaren Entwicklung der wirtschaftlichen Wechsellagen beeinflusst werden, führe mit Sicherheit zu Nachtragsforderungen oder aber zu Ueberschüssen — beide Erscheinungen, deren Nachteile wohl bekannt seien. Zu diesem finanztechnischen Moment trete aber ein politisches hinzu. Gelte das Budget für mehrere Jahre, so sei das Parlament grundsätzlich für diese Zeit der Möglichkeit beraubt, auf die Budgetgestaltung einzuwirken, und die Verwaltung in die von ihr gewünschten Bahnen zu lenken. Die politische Funktion des Budgets bedeute um so weniger, je seltener sie sich auszuwirken vermöge. „Die Länge der Rechnungsperiode ist geradezu ein spezifisches Symptom für die verhältnismässigen Machtbefugnisse von Exekutive und Legislative." (Der Reichshaushaltsplan, Jena, 1929.)

Aus den strukturellen Veränderungen und den wirtschaftlichen Erschütterungen, wie sie im neunzehnten Jahrhundert stärker wirksam wurden und die Staatsbudgets ständig erneut zu sprengen drohten, erwuchsen selbständige Planelemente des Budgets. Man meinte, dass der Staat mit seinen Finanzen dem Trend der wirtschaftlichen Entwicklung sich fügen müsse, dass seine Steuergrundlagen den strukturell sich verändernden Verhältnissen angepasst werden müssten, dass er seine Aufgaben nicht künstlich auf einzelne gesonderte Jahresportionen zusammenpressen könne. Die Budgetreformen des 19. Jahrhunderts enthalten sämtlich in erheblichem Umfang Planelemente, sie versuchten, die engeren Verhältnisse des Einzeljahres und seiner steuerlichen Resultate in weitergefassten Finanzplänen auszugleichen, die selbstverständlich auch von wirtschaftlichen Erwägungen ausgingen.

Finanzielle Planung oder Budgetierung ohne diese hat es nie gegeben.

Der erste grosse Finanzplan des 19. Jahrhunderts stammt aus dem Jahre 1810 und wurde in Russland geschaffen. Er umfasste 238 Artikel. Ausgearbeitet wurde er während der reformfreundlichen Regierungsperiode Alexanders I von einer Sachverständigenkommission (also: „brain trust"), dem Ruthenen Professor Balugiansky, dem Balten Staatsrat Wüst und dem deutschen Professor Jacobi aus Halle. In einem kaiserlichen Manifest wurde dem Lande bekanntgegeben dass ein Finanzplan ausgearbeitet worden sei, der in allen Verwaltungszweigen die Grundsätze eines guten Haushaltes zur Geltung bringen wolle und bestrebt sei, durch möglichste Ausgabenbeschränkung das finanzielle Gleichgewicht herzustellen. Zugleich sollte so die allmähliche Tilgung aller Staatsschulden eingeleitet werden. Aus jener Reformzeit stammt auch interessante Literatur über das Staatsbudget und die Budgetrechnungsführung. So schrieb Arnold, C. v., eine „Idee über den Generalabschluss" (Riga, 1803—1808). Arnold war Chef der Rechnungskammer beim russischen Departement für auswärtigen Handel. Er veröffentlichte weiter: „Versuch zu einem Staats-Rechnungs-System" (1. Band mit 33 Anlagen), weiter: „Die Lehre vom Staatsbuchhalten" (St. Petersburg 1823); der 2. Band behandelte: „Der Entwurf und über die Führung der Kontrolle". Arnold schlug unter anderem die Einführung der kaufmännischen Buchführung im öffentlichen Haushalt vor. Insgesamt sind seine Arbeiten realpolitisch, so betont er, dass eine gute Buchführung im besonderen im Kriegsministerium wichtig sei, zugleich aber planistisch, also weitschauend und reformierend.

Den Russen folgte bald Oesterreich, ebenfalls ein Grosstaat. Der damalige Devalvationsplan des Grafen Wallis hat alle grundlegenden Elemente des Finanzplanes, der in ein ökonomisches Programm eingebettet ist.

Als Peel in England 1842 die Einkommensteuer wieder erkämpfte, ging es ihm nicht nur um den finanziellen Ausgleich eines einzelnen Jahresbudgets, sondern um einen weitschichtigen Finanzreformplan. Als Sella im neugebornen Königreich Italien 1862 das Finanzministerium übernahm, dachte er an mehr als an ein einzelnes ausgeglichenes Jahresbudget; er wollte durch eine grosszügige und langfristige Sanierung der Staatsfinanzen die übernommene Schuldenerbschaft erträglich machen. Als Miquel 1891 mit dem konservativen preussischen Dreiklassenparlament die Grundlagen der Einkommensteuer reformierte, ging es ihm nicht nur um bessere Ausschöpfung der Steuerquellen, sondern um eine in der Wirkung auf die Zukunft bezogene und berechnete Finanzreform. Diese Beispiele lassen sich vielfach vermehren. Die gründlichen Untersuchungen Neumarks (Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung, 1947) bieten dazu umfassendes Material.

Diese Finanzpläne werden im 19. Jahrhundert ständig häufiger, man kann beinahe sagen, dass sie für jene Zeit charakteristisch sind. Dabei bleiben die Ziele immer gleich. Es geht um:

Stabilisierung der Währung,

Fundierung schwebender Schulden,

Erschliessung neuer Steuerquellen,

Abbau nichtnotwendiger Staatsausgaben,

straffere Budgetführung (strenge Jährlichkeit und absolutes Gleichgewicht),

und um den Erfolg zu sichern: Verbesserte Kontrolle resp. vermehrte politische Kontrollrechte.

Auf der Einnahmeseite des Budgets sind jene Finanzpläne reformatorische Leitideen, die darauf hinzielen, die Staatslasten mittels neuer Steuerquellen zu verändern, resp. den neuen wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen, wobei der vermutete Trend in die Planungen einbezogen wurde. Dabei meinten im allgemeinen, soweit nicht politische Gründe dagegen sprachen, weder die Staatsmänner noch die Politiker und Partei- oder Interessenführer und die Finanzwissenschaftler jener Zeit, dass damit das politische Jahresbudget in einer grösseren Einheit untergehen solle. Man erhoffte aber, mit jenen Plan-Massnahmen, deren Früchte nach dieser mehr oder weniger schätzungsweise veranschlagten Periode reifen sollten, zum ausgeglichenen Einzeljahresbudget zurückgekehrt zu sein. Dazu war es eben notwendig, einige Jahre im voraus zu überschauen.

Das zeigte sich im besonderen auf der Ausgabenseite. Hier waren die Wirkungen sichtbarlich nicht nur finanzieller Art. Bei den Reformplänen ging es zumeist auch um Kapitalinvestitionen. Das waren nicht nur Rüstungsprogramme sondern auch wirtschaftliche Förderungs- und Erschliessungsmassnahmen, das wurden öffentliche Bauten im Riesenformat, die Entwicklung des Verkehrswesens, der Kraft- und Lichterzeugung, Küsten- und Flussregulierungen, Kanalbauten usw. usw. Am stärksten haben wohl immer die Rüstungsprogramme planistisch gewirkt. Das begann mit den strategischen Chausseebauten Napoleons I, dann kam die Einführung des Hinterladers, überhaupt die Entwicklung der Infanteriewaffen. Es sprang über zur Artilleriebewaffnung, z.B. Steigerung der Kaliber, Rohrrücklaufgeschütze usw. — blieb dabei aber mit dem traditionellen Festungsbau verbunden und wurde besonders heftig in den Flottenbauprogrammen, mit ihrem ständigen Wettlauf zwischen Panzerplattenstärke und Granatendurchschlagskraft. Diese Ausgaben waren sämtlich sowohl aus technischen wie aus finanziellen aber auch aus wirtschaftlichen Gründen in den Budgets nicht nur grosse Posten sondern auch vieljährige Planelemente.

Obwohl sich so die Planung im 19. Jahrhundert immer weiter ausdehnte — denn sie beanspruchte ständig grössere Teile der Jahres-

budgets — folgte die Finanzwissenschaft nicht im gleichen Schritt. Offensichtlich füllte sich der Finanzplanbegriff immer wieder einmal mit anderem Inhalt. Erstaunlich ist dabei, dass er zuerst klarer erscheint als später. Noch Malchus (1830) spricht eindeutig aus, dass eine ordentliche Ökonomie von Zeit zu Zeit Erwägungen über Einnahmen und Ausgaben einer grösseren Zeitspanne der Zukunft voraussetze, und dass daher ergänzend neben das Jahresbudget eine Selbstbesinnung über die für längere Zeiträume bevorstehenden Ausgaben und zu beanspruchenden Einnahmequellen trete. Aber fünfundfünfzig Jahre nach Malchus meint Seidler (Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der konstitutionellen Monarchie, Wien 1885), dass jene Planelemente, wie sie von uns weiter oben kurz skizziert wurden, nichts anderes seien als „allgemeine Grundsätze". Man fügt ausdrücklich hinzu, dass in der Praxis (!) die Finanzverwaltungen verabsäumten Finanzpläne aufzustellen, und nur das Regierungsprogramm eines neuen Ministeriums, auch das Exposé eines Finanzministers bei der Vorlegung des Jahresbudgets im Parlament, mitunter jene höheren Gesichtspunkte aufweise.

Um die Jahrhundertwende war z.B. die deutsche Finanzwissenschaft über jene Formulierungen und Irrtümer noch nicht hinausgekommen. Man meinte nur, die Intentionen der Finanzleitung dürften nicht von Jahr zu Jahr wechseln. Die Bedürfnisse müssten nach festen Grundsätzen und nicht nach der Laune des Augenblickes erfolgen. Im übrigen habe die Geschichte bewiesen, dass Finanzpläne regelmässig kein Akt freien Willens gewesen, sondern aus der Not der Verhältnisse, aus dem Zwang der politischen Ereignisse hervorgegangen seien. (So von Heckel, M., Das Budget, Leipzig 1898.) Hier wird wenigstens eine Ahnung der gestaltenden Mächte sichtbar.

Um 1920 findet man in der kontinentaleuropäischen Finanzwissenschaft den Begriff Finanzplan gleicherweise erklärt (Földes, B.: Finanzwissenschaft). Das geschah also noch nach dem ersten Weltkriege mit seinem militärischen Planabsolutismus und während der allgemeinen Sozialisierungsdebatten, im besonderen nach drei Jahren sowjetrussischer praktischer Planexperimente. Noch zehn Jahre später meint Moll (Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930), dass der Finanzplan nur einen sehr fragwürdigen, hypothetischen Wert haben könne, er habe — so schreibt er wie Seidler 1885 — oft nur politische, dekorative Wirkung und berge meist keine weitgehende Erkenntnis, ausserdem fehle ihm ja jede Verbindlichkeit. In jenen Jahren waren die Budgets in vielen Staaten mit der Hälfte aller Ausgaben, ja mit dreiviertel und mehr durch zwei oder drei grosse Posten beansprucht; vor allem von Schuldendienst und Rüstungsausgaben. Die Planelemente hatten sich also bereits auf den grösseren Teil jedes Jahresbudgets ausgedehnt.

Jene Planelemente hatten aber, obwohl sie über das einzelne Budget-

jahr weit hinausgriffen, charakteristischerweise ein Resultat gemeinsam: Während ihre Leitgrundsätze auch wirtschaftlich strukturverändernd wirkten und weite, zukünftige Perioden umfassten, verliessen sie nicht die Grundlage des politischen Jahresbudgets. Diese galt als die selbstverständliche Einheit der finanziellen und politischen Staatsverwaltung. Peel erhielt überdies ausdrücklich die Einkommensteuer nur für ein Jahr bewilligt, und so ist es in England — auch in anderen Ländern — noch heute der Fall. Interessant ist demgegenüber, dass z.B. in Deutschland es Bismarck gelang, für ein wichtiges Element des Budgets, die Militärausgaben, ein Septennat durchzusetzen. So resultierten schliesslich die Budgetplanungen des 19. Jahrhunderts in verstärkten Fundamenten des Einjahresbudgets. Das galt sowohl für die finanzielle, wie die ökonomische und die politische Seite der Sache.

Die Budgetjährlichkeit ist seit dem Weltkriege I (1914—1918) schwersten Angriffen ausgesetzt worden, noch mehr, es ist mit ihr in jeder erdenklichen Art experimentiert worden. Die Erschütterungen kamen von zwei Seiten her, von der ökonomischen und von der politischen. Der Ausbruch des ersten Weltbrandes verwandelte das staatliche Budget zu einem technischen Hilfsmittel der Kriegführung. Die finanziellen und politischen Begrenzungen der Jährlichkeit schienen plötzlich als untergeordneter Formalismus gegenüber dem einen grossen Staatsziel, über alle Gegner mit allen Mitteln den Sieg zu erringen. Danach erschienen die Kriegsfolgelasten, sowohl die inneren wie die äusseren Schulden, die Kriegsopferversorgung und der Wiederaufbau, so riesenhaft und unabsehbar, dass sie von jener Generation als „ewig" aufgefasst wurden. Diese Elemente traten als grosse Posten in die Budgets ein, als Planelemente, und dennoch kehrte man zur budgetären Jährlichkeit ohne schwerwiegende Bedenken zurück. Es war noch mehr: In allen Staaten sehnte man sich nach pünktlicher Jährlichkeit des Budgets.

Beachtlich erscheint, dass auch nach dem Weltkrieg II die Frage nicht aufgeworfen wurde, ob man die Budgetjährlichkeit verlassen solle. Inzwischen war aber doch ein neues budgetäres Denken üblich geworden. Die Konjunkturzyklen, wie man sie von ehedem her zu kennen meinte, schienen zwischen den beiden Weltkriegen ihre Herrschaft erneut angetreten zu haben, obwohl sie sich anders gebärdeten als früher. So wurde das „long term-budget" begründet und gefordert. Dabei haben sicherlich im besonderen die Erfahrungen der Kriegszeit und ihrer Budgetpolitik sich mit ausgewirkt.

In Europa ist das Konjunkturzyklus-Budget, im besonderen in England und Schweden, substanziell diskutiert worden, am intensivsten und mit einer praktisch durchgeführten Lösung wohl in Schweden. Aber auch diese Lösung hat das jährliche Budget nicht zerstört oder aufgelöst, sondern statt dessen befestigt und verstärkt. Bald war man

sich darüber klar, dass es „normale" Budgetzyklen nicht gibt, die „sieben fetten und die sieben mageren Jahre" sind nur eine biblische Umschreibung des Phänomens aber keine historisch-wirtschaftliche Figuration.

Wesensverschieden von dem Konjunkturzyklus-Budget, das eigentlich nur ein „clearing-system" zwischen einzelnen Jahrsebudgets ist, ist die Budgetplanung, resp. das Planbudget im heutigen Sinn. Hier denkt man nicht mehr an die jährliche Zäsur und an das politische Plazet legislativer Staatsgewalten, sondern an einen im voraus aufgestellten Plan, der eigentlich mehr traditionell Budget genannt wird. Diese Ideen und Bestrebungen kamen aus entgegengesetzten Richtungen, obwohl sie alle die Erfahrungen der Kriegsjahre in sich tragen. Wird hier das politische Element des Planes ausgeschaltet, so verbleibt immer noch terminologisch genug Verschiedenartigkeit. Die einen sehen im Plan — sie nennen ihn zumeist Finanzplan — eine ziffernmässige Uebersicht der Ausgaben und Einnahmen für mehrere Jahre, die anderen die finanzielle Steuerung der Gesamtwirtschaft eines Volkes, die dritten die Folgewirkung eines schöpferischen Finanzreformgedankens, die vierten das ökonomische Nationalbudget, wobei das Finanzbudget enttront wird, die fünften fassen alles in einen Nationalplan zusammen. Dabei muss man sich entscheiden, was der Mutterbegriff sein soll. Hier wird von dem Gesichtspunkte ausgegangen, dass alle „Pläne", ganz gleich welchen Umfang sie haben, welche Zeit sie umspannen und welche Ziele sie setzen, im Budget als Geldwerte, also finanziell, auftreten. Bei planender Naturalwirtschaft, wie z.B. in der Sowjetunion nach 1917, ist dieser absoluten Notwendigkeit der einheitlichen Zahlenbasis dadurch Rechnung getragen worden, dass die Naturaleinnahmen, so z.B. die entscheidenden Getreidelieferungen, in Geld umgerechnet wurden. (Ueberdies hat man diese Umrechnung bis zurück zur Zeit der Abassiden immer wieder gefunden.) In der Sowjetunion ist man dann zu einem Normalrubel als Standardziffer des Budgets übergegangen. Wir haben also auch hier die Darstellung in finanzieller Form. Deswegen erscheint es wohl richtig, als Mutterbegriff immer vom Finanzplan zu sprechen, zumal er uns ständig als Budget entgegentritt. Das beste Beispiel hierzu bietet die Sowjetunion. In diesem gewaltigen und gewaltsamen sozialen Laboratorium hat man seit 1917 alle denkbaren Formen des Finanzplanes ausgeprobt und angewendet. Hier sei im voraus festgehalten, dass man schon lange zum Einjahresbudget zurückgekehrt ist. Die Fünfjahrespläne wurden zu Pronunziamentos, zu statistischen Jahrbüchern, nicht nachher sondern vorher geschrieben, allerdings mit den modernen Mitteln der Wahrscheinlichkeitsberechnungen und der Vorkalkulationen, propagandistisch zu wolkenkratzenden zukünftigen „Wirklichkeiten" emporgetrieben. Ebenso haben die grossartigen Pläne der

Antipoden Russland, der Amerikaner — man denke hier an New Deal — die Jahresbudgets nicht aufgelöst.

Der Ruf nach Jährlichkeit ist auch beim Finanzplan nicht so selten wie Pessimisten anzunehmen geneigt sein mögen. Er hat aber zwei grundverschiedene Ausgangspunkte. Bei dem einen geht es darum, die Reste nichtjährlicher Budgetteile zu beseitigen, im besonderen also die zweckgebundenen Dauerbewilligungen, die sich immer wieder einschleichen oder noch seit Grossvaters Zeiten sich erhalten haben. Beim anderen geht es darum, insgesamt vom „long term-budget" zum einjährigen Budget zurückzukehren. So ist z.B. in den Vereinigten Staaten die Jagd nach „permanent" oder „continuing appropriations", die ohne jährliche Kontrolle und Bewilligung des Kongresses lebten, ständig intensiver geführt worden. Es ist die Tendenz, alles der Budgetjährlichkeit unterzuordnen.

Der Ruf „Zurück zur Jährlichkeit!" wird dann besonders bedeutungsvoll erscheinen, wenn er von den „härtesten" Planisten kommt. In der UdSSR hat das strenge Einjahresbudget schon lange wieder gesiegt. Die Fünfjahrespläne schrumpften zu rundhändigen Vorkalkulationen zusammen, ganz zu schweigen von dem Fünfzehnjahresplan. Aber die Jährlichkeit wiederzugewinnen ist auch dann keine Kleinigkeit, wenn man das als rechnungstechnische Zweckmässigkeitsmassnahme auffasst, weil die politische Bewilligung durch eine selbständige Legislative und deren Druck fehlt.

Heute gibt es wohl überhaupt keinen Planstaat — alle Staaten planen ihre Zukunft — der nicht einjährige Budgets als finanzielle Grundlage seiner Tätigkeit hätte. Das eigentliche „Geheimnis" ist, dass das Jahresbudget immer wesentliche Planelemente enthalten hat. Deren finanzielle Gestaltung und die politische Auseinandersetzung hinsichtlich Umfang, Ziel und Lastenverteilung sind nicht erst in der Neuzeit oder gar von den modernen Planisten erfunden. Jedes jährliche Budget wird durch seine grossen Posten planistisch vorbelastet. Es sind Verpflichtungen, die sich nicht selten bis zu einem Jahrhundert erstrecken; das gilt vor allem für Schuldentilgungspläne, Vorbelastungen des Budgets durch Garantien usw.

Einer der wichtigsten Planposten des Jahresbudgets ist wohl zumeist der Schuldendienst (Zinsen und Tilgung). Eigentlich ist er „ewig", abgesehen davon, dass er mitunter durch Inflation „weggesteuert" wird. Ihm folgen, resp. vor ihnen stehen die Militärausgaben. Dann sind es die dauernden Leistungen sozialer und kultureller Art, wie Pensionen, Zuschüsse zur Sozialversicherung, für Schule, Kirche, Gesundheitswesen usw. bis zu den zinslos gegebenen Krediten und Darlehen zur Sanierung einzelner Erwerbszweige und zu fortlaufenden Subventionen. Ebenso sind nach Kriegen die Wiederaufbau- und sonstigen Folgelasten budgetäre Planelemente. Im übrigen sind die

Grossbetriebe des sozialen Zusammenlebens — Post, Eisenbahnen, Kanäle, Radiostationen, Gas, Wasser, Elektrizität usw. häufig ausserordentlich umfassende planwirtschaftliche Elemente des Budgets. Neben den ,,Sensationen" des Budgets, wie es z.B. der Staudamm bei Dnjepropetowsk in Russland oder der Boulder Damm in den Vereinigten Staaten sind, haben wir überall Bewässerungsanlagen, Autostrassen, Brückenbauten usw. Als man über die Planlosigkeit der Finanzpolitiker klagte, war z.B. der Panamakanal mit seiner jahrzehntelangen Belastung des Budgets der Vereinigten Staaten schon lange in Betrieb. Die milliardengrossen Sanierungsprogramme nach den Krisenjahren seit 1929 sind imponierende Planungen, so verschieden ihr Ausgangspunkt auch war und so unterschiedliche Resultate erreicht wurden. Dazu kommen die ständigen planistischen Hilfen und Eingriffe in die Landwirtschaft, in das Siedelungswesen, in den Wohnungbau usw.

Wird das Jahresbudget von diesen Gesichtspunkten aus untersucht, also nach Planposten im ,,ordentlichen" und Planfinanzierung im ,,ausserordentlichen" Budget, so ergibt sich das verblüffende Resultat, dass es nur wenige Ausgabenposten gibt, die nicht zum mindesten tendenziell zur Planung neigen. Die Planisten meinen offenbar etwas wesentlich anderes, wenn sie davon sprechen, dass das Jahresbudget zu einem Plan umgewandelt werden müsse. Der Begriff ist aber weiter ebenso umstritten wie seine Anwendung. Am besten zu verstehen ist er wohl, wenn man erkennt, dass er nicht in sich selbst Zweck ist, sondern dass er sowohl Mittel als Zielsetzung sein kann. Er ist also einerseits Speisekarte, andererseits Küche — in der gut oder schlecht gekocht wird, je nach der Qualität der Köche. Auch der Wahnsinn kann einen Plan haben, wie unsere Generation zureichend zu erfahren Gelegenheit hatte. Ausserdem kann die Apparatur jedes Planes gut oder schlecht sein. Wir kennen bisher aber nur einen Fall, wo man die Budgetjährlichkeit nicht aus politischen sondern aus Plangründen abschaffen wollte. Die Russen meinten nach 1917 zuerst wirklich dass der langfristige Plan bedinge, das Jahresbudget aufzulösen. Sie gingen zu einem langen Plan über, den sie aber bald sogar in Monatsportionen aufteilten, was ja auf künstliche ,,Zerreissung", auf ständige zeitliche Zäsuren des Budgetplanes hinauslief. Sobald sie etwas festeren Boden unter den Füssen hatten, bemühten sie sich, zum Jahresbudget zurückzukehren.

Mitunter werden die Staatsbudgets auch auf die Art unterschieden, dass betont wird, ,,damals" hatten die Staatsfinanzen und ihre Budgets nur fiskalische Ziele, ,,nunmehr" hätten sie aber nichtfiskalische Funktionen. Das kann man ablehnen oder akzeptieren, je nach dem vertretenen Standpunkt, sachlich ist es aber irrig. Manchem erscheint der Plan als ein ,,Uebergriff" aus dem fiskalischen in das wirtschaftliche. Man braucht nicht weit zurückzugehen, um zu beweisen, dass

Staatseinnahmen, im besonderen auch die Steuern, schon immer nichtfiskalische Ziele und Wirkungen gehabt haben. Die Einkommensteuer ist doch stets auch wirtschaftspolitisch und oft sozialpolitisch konstruiert worden. Ebenso ist z.B. die Umsatzsteuer mit wesentlich nichtfiskalischen Wirkungen verbunden. Das gleiche gilt für die Zölle. Im ,,absoluten" Planstaat — der Sowjetunion — dient die Umsatzsteuer (rund zwei Drittel aller Staatseinnahmen) sogar als Hauptregulator der Konsumtion und der Kapitalbildung.

Sicherlich hat sich der Anteil des Budgets am Nationaleinkommen ständig ausgedehnt. Man kennt das Wagnersche ,,Gesetz". Aber schon dort ist es als Zivilisations- und Kulturfaktor aufgefasst, es kann nicht ,,zufällig" oder ,,gelegentlich" wirken, sondern wird immer planistisch sein, auch in seinen Kosten und deren Deckung. Uns erscheint es so, als ob sich die Planisten häufiger gewandelt hätten als die planistische Funktion des Budgets. Vom Standpunkt des Staatsbürgers aus wird dabei — politisch gesehen — stets wichtig sein, ob er gefragt wird oder ob er nur zum ertragen zugelassen ist. Vom Standpunkt des Forschers aus gesehen, ist entscheidend, dass die Plankunde oder Plankenntnis heute grösser ist als früher. Dazu haben vor allem die Kriege beigetragen. Die analythischen Methoden, um die Bewegungsgesetze des sozialen Wirtschaftskörpers zu erforschen, sind erstaunlich weit entwickelt worden. Man begnügt sich seit langem nicht mehr mit Diagnose und deren Erörterung. Ständig mehr Staaten gehen dazu über, ihr Finanzbudget in ein ökonomisches Oberbudget ,,einzubetten". Welche Schlüsse daraus gezogen werden, welche politische Gestaltung geplant ist, das mag grundverschieden sein, und wird es wohl bleiben. (Marshall-Plan, bilaterale Handelsverträge, Zollunionen.)

Die Tatsache aber, dass heute wesentliche Teile des Budgets auch übernational geplant werden, beweist, das dieser Entwicklung schon feste Wege geschaffen wurden. Der Marshall-Plan, im besonderen sein europäischer Teil, hat in jedes Budget der beteiligten Staaten ein internationales Planelement eingefügt. Ueberdies gilt das auch für die Vereinigten Staaten. Die Ausgabe steht in einem amerikanischen Hauptbuch, die Einnahmen finden sich in staatlichen Hauptbüchern in Europa, und diese untereinander verbuchen Ausgleichsposten. Hat sich dabei das Budget wesensverändert? In den Vereinigten Staaten hat man sogar den Marshall-Plan in Jahresbewilligungen aufgeteilt, und in den europäischen Marshall-Staaten ist keiner etwa dazu übergegangen, sein Jahresbudget aufzulockern, umgekehrt, auch hier ist die Jährlichkeit des Budgets eher verstärkt worden.

Der Planismus — hier als Sammelbegriff gebraucht — hat nicht nur die Tendenz zum Jahresbudget verstärkt, er hat auch dessen Darstellungsmethoden wesentlich verbessert. Sicherlich ist es technisch nicht ganz einfach, alljährlich einen Bücherabschluss durchzuführen, der eine

gesamte Staatsverwaltung umfasst, und diese in einem „balance sheet" darzustellen. Aber hierbei ist doch auf historischem Boden gebaut worden. Die verbesserte Kameralrechnung der öffentlichen Finanzen stammt vom beginnenden 19. Jahrhundert, und die Logismographie, die von den Italienern entwickelt wurde, stammt aus dem Jahre 1888. Das ist nicht nur die Uebernahme der privatwirtschaftlichen Doppik auf die staatliche Buchhaltung, sondern auch die Darstellung des Vermögens und der Schulden mit einer abschliessenden Bilanz. Hier sind allerdings die meisten Staaten nicht gefolgt. Man hat die Logismographie ausserhalb Italiens (hier nur noch verkümmert) z.B. in Dänemark, in Schweden, in Norwegen. Dagegen ist die jährliche Darstellung des Gleichgewichtes in allen Staaten ausgebildet worden, wobei allerdings verschiedene Methoden und Absichten das Prinzip deformieren können.

Die technische Einteilung des Budgets hat unter diesem Zwang zur alljährlichen klaren Darstellung ebenfalls ausserordentliche Fortschritte gemacht. Das Budget z.B. der Vereinigten Staaten oder der Schweiz von 1949 ist, wird es mit dem von vor zehn Jahren verglichen, eine völlig andere Zahlenwelt, sie ist klar, systematisch, mit Nummernsystemen aufgegliedert. Das Budget wird, so z.B. in den Vereinigten Staaten, sogar unter verschiedenen Aspekten gegeben. Die Ausgaben und Einnahmen werden „by function" und „by organizations unit" dargestellt, man findet die „Government-Type Budgets" und „Business-Type Budgets", die durchgehende Symbolisierung ermöglicht Querschnitte der Kosten — kurz, alles zusammen war noch vor wenigen Jahren ein Traum der Idealisten. (Siehe: The Budget of the United States 1950.) Aehnlich ist es mit der Darstellung der finanziellen Bewegung, der Fonds und sonstigen Kapitalien, der Schulden, der Sachgruppen usw. (Siehe: Botschaft des Bundesrates .... Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1949.)

Aber auch die kameralistischen Budgets alten Stils, wie z.B. das englische, haben ausserordentlich an Klarheit der Darstellung gewonnen. England war wohl der erste Staat, der das finanzielle Jahresbudget mit dem Nationalbudget verbunden hat. Ihm folgten viele andere Staaten. (Hierüber Colm, G.: in Openbare Financiën; No. 1, 1948; The Government Budget and the Nation's Economic Budget.) Alle Systeme der Budgetdarstellung haben erheblich gewonnen. Das Hauptbuch des Staates ist besser lesbar geworden.

Je weiter die Pläne griffen, um so enger wurden die Jahresbudgets, bald waren sie in Quartals- und Monatsportionen gegliedert. Hierbei muss man zwischen „Monatsbudget" und „Kurzbudget" unterscheiden, obwohl beide zumeist durch die langfristigen Finanzpläne verursacht wurden. Schon der Völkerbund schrieb nach dem ersten Weltkrieg jenen Staaten, denen er Anleihen zubrachte, politisch-finanzielle

Auflagen in die Verträge. Er untersuchte die Budgetsysteme der kreditnehmenden Staaten und verlangte Sicherungen, um das durch die Anleihe erreichte oder angestrebte Budgetgleichgewicht dauernd unter Prüfung zu haben. Das wurde durch die Monatsportionierung der Budgets und durch entsprechende Monatsrechnungen erreicht. Das Ziel war, die Ausgaben an den monatlichen Umfang der Einnahmen zu binden, um ungedeckte Zahlungsanweisungen zu verhüten. Die Kurzbudgets bildeten sich in ihrer krassesten Form in der Sowjetunion nach 1917, zuletzt waren es nur noch entsprechende Anweisungen an die Staatsbank zum Zetteldruck. Hier sind wir bei der „fliessenden" Budgetführung, sie hat überhaupt keinen Plan, obwohl sie vorgibt, seine reinste Form zu sein.

Nur in wenigen Ländern hat es in dem jüngstvergangenen Jahrzehnt noch jenen glücklichen Zustand gegeben, dass die Ausgabebehörden nach der Budgetbewilligung beliebig über deren gesamte Jahresportion frei verfügen konnten. Sogar in den reichen Vereinigten Staaten ist mit jener alten Methode gründlich aufgeräumt worden. Je mehr man plante, um so häufiger wurden die zeitlichen Zäsuren. So war die amerikanische „allotment control" bis 1948 an Monatsintervalle gebunden; nunmehr ist man zu Vierteljahresportionen für die Verfügung über die Ausgabebewilligungen gegangen. In Frankreich, wo jene Methode durch Visakontrolle, resp. Kontrolle der engagierten Ausgaben (Dépenses engagées) eigentlich viel älter ist, hat man damit weniger Erfolg gehabt, was nur beweist, dass die gleiche budgettechnische Methode nicht automatisch die selben Resultate erzeugt. In Schweden hat man die laufende Kontrolle der Monatsportionen aller bewilligten Ausgaben, und sie funktioniert. So hat der „long-term plan" praktisch das „short-term budget" erzwungen. Die Sowjetunion bietet seit 1917 einen vollständigen Katalog aller Möglichkeiten der Budgetdauer, man hat dort sowohl Monatsbudgets ausprobiert wie Fünfzehnjahrespläne (Oberbudgets). Uebriggeblieben sind aus allen diesen Experimenten die „eisernen" Jahresbudgets.

Es ist, wie die Erfahrungen bisher gezeigt haben, kein „mouldly fallacy", dass man die Staatsbudgets jährlich balanciert, nachdem man sie vorher bewilligt und nachherig abgerechnet hat. Zu den wichtigsten Leistungen des Budgets gehört die Präzision seines Kreislaufes, hier also der exakte Beginn des Budgetjahres, resp. die rechtzeitige Fertigstellung des Budgetvoranschlages. Auch hier kann man alle Varianten vorgetäuschter und wirklicher Pünktlichkeit am praktischen Beispiel studieren. Zweifelsfrei ist aber, dass im besonderen die langfristige Planung zum mindesten den Drang nach grösster Pünktlichkeit verstärkt hat.

Von unserem Standpunkte aus gesehen, hat die durch die Budgetplanung nicht verlassene sondern verstärkte Jährlichkeit des Budgets

ihre grösste Bedeutung in der verbesserten Budgetkontrolle. Das ist nicht nur technisch und rechnerisch gemeint, sondern finanz- und wirtschaftswissenschaftlich, aber auch politisch. Planung ist Vorkalkulation, Kontrolle ist Nachkalkulation. Ebensowenig wie ein moderner Betrieb ohne sie auskommen kann, ist das für den modernen Staat möglich. Wirksame Nachkalkulation setzt aber kurze Fristen und Teilung der Gewalten voraus.

BUDGET PLAN AND ANNUAL BUDGETING

SUMMARY

By the concept of "Plan" is meant that herewith the Budget seems to be freed from the restriction of being annual. It is often thought that this is only a recent development. However, we find the so-called Normal Plan of public finance as far back as the 14th century. Especially the 17th and 18th centuries were characterized by "planned economy". England's mercantile period furnishes many proofs of this fact. We still find the Budget for more than one year, or the "Normal Plan" of the Budget, in the 19th century. Science has long advocated the idea of the timeless State and, therefore, was opposed to annual budgeting as the "tearing apart" of proceedings in themselves related. Essentially, it was an argument with a political bias. Parliament, the representatives of the people, should not be able annually to vote and to verify.

The people concerned with the Budget in practice require annual budgeting.

From the changes in structure and the economic upheavals arose independent planning elements of the Budget. The Budget reforms of the 19th century together include such planning elements to a considerable extent. The first great financial plan of the 19th century dates from 1810 and was worked out in Russia by a "brain trust". Properly speaking, financial plans always remain the same as far as their object is concerned. They aim at:

stabilization of the currency,
consolidation of floating debts,
opening up of new sources of taxation,
decreasing inessential Government expenditures,
more austere budgeting (strictly annual and perfectly balanced),
and, to ensure success: improved control or increased political rights of control.

The former Plans are always considered, both on the revenue and on the expenditure side, not only from the fiscal, but also from the economic point of view. But the latter aimed at a balanced Budget for each year.

In the 19th century planning steadily extended and involved increasing portions of the Budget. The science of finance did not keep pace with this development.

Since world war I the annual Budget has been exposed to the most severe attacks. They came both form the economic and from the political side. Yet, even after world war II the question has not been raised whether the method of annual budgeting should be abandoned. The cyclical Budget is little more than a clearing system; it does not solve the problem of annual budgeting. Budget planning in the sense now attached to it involves the national income. This began — apart from the war years — in 1917 in Russia. There it was actually tried to get away from the annual Budget. The result was soon: monthly Budgets. The Five Year Plans are statistical year books written beforehand; the Soviet Union has long since returned to the "iron" annual Budget.

Planning has also promoted annual Budgets in other respects. It will be remembered that the allotment control in the United States and in other countries went as fas as the monthly instalments. Today there is, generally speaking, not one planned State — all States make Plans for the future — which has not annual Budgets as the basis of its activities. Besides, the "planned items" have gradually become more comprehensive. They are to an appreciable extent already supernational. In this connection we are thinking of the Marshall Plan and its direct influence on the Budgets of the participating countries. Planning has, however, not only increased the tendency to annual budgeting, but it has also markedly improved the technique of framing the Budget. As examples we would mention the 1950 Budget of the U.S. or the 1949 Budget of Switzerland.

The greatest importance of the new method of annual budgeting is improved Budget control. Planning is estimating, Control is checking. A modern State — like a modern business concern — cannot do without them. Effective checking, however, calls for short terms and a division of powers.

DE BELGISCHE EN NEDERLANDSE RIJKSBEGROTING 1949[1])

DOOR PROF. DR O. BAKKER

Financieringsbudget of budget van baten en lasten
Kasrekening of bedrijfsrekening

„Rationi subsunt singula".[2])

I *HET DOEL VAN DIT ARTIKEL*

Het doel van onderstaande beschouwingen is tweeërlei. Het wil enerzijds een vergelijking maken tussen de Rijksbegrotingen van België en Nederland om te kunnen constateren of en zo ja, in hoeverre er overeenstemming is tussen de beide volkshuishoudingen op het gebied van de openbare financiën. Het is duidelijk, dat een vèrgaande overeenstemming de invoering van de economische unie zeer vergemakkelijken zou. Anderzijds omvat het artikel een suggestie om, naast de wijze waarop het budget in beide landen opgesteld wordt (*financierings*budget), bovendien een nieuwe vorm van opstelling in te voeren (t.w. het *bedrijfs*budget). Naar de mening van de schrijver is deze vorm voor een goed inzicht in de economie van de staathuishouding onmisbaar en vergemakkelijkt zij de vergelijking, die hierboven als eerste doel gesteld is.

II *DE BEGROTINGSTERMINOLOGIE*

In de boekhouding, die van oudsher door de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen en door verenigingen gevoerd is, hadden de termen gewoon en buitengewoon een bepaalde, vrij scherp omschreven betekenis. Men gebruikt deze uitdrukkingen o.m. in de begrippen: gewone dienst en buitengewone dienst, gewone uitgaven en buitengewone uitgaven.

Aangezien de bedoelde boekhouding een *kas*-boekhouding was,

[1]) A cause de l'importance extrême que le sujet traité présente pour la Belgique et les Pays-Bas, la rédaction de Finances Publiques a accepté par exception très spéciale la publication de cet article en néerlandais.

In view of the fact that the subject dealt with is of paramount importance for Belgium and the Netherlands, the editorial staff of Public Finance has, by way of exception, accepted publication of this article in Dutch.

[2]) Uitdrukking, voorkomende op de jetons (rekenpenningen) van het Franse Cour des Comptes (Rekenhof, Rekenkamer). Zij betekent: in de rekeningen is alles, of, iets vrijer vertaald: uit de rekeningen blijkt alles.

moest men alle posten de vorm van een uitgave of ontvangst geven en de betekenis, die men aan gewone en buitengewone uitgave (ontvangst) hechtte, was voor de andere woordensamenstellingen met gewoon en buitengewoon beslissend.

Definitie. Een gewone ontvangst (uitgave) is een ontvangst (uitgave), waardoor het vermogen van het desbetreffende lichaam groter (kleiner) wordt. [3])

Voor staat, provincie en gemeente is *het* type van de gewone ontvangst de belasting, *het* type van de gewone uitgave de salarisbetaling aan ambtenaren, de rentebetaling op leningen. Wanneer b.v. nu in een bepaalde winter veel sneeuw valt en een gemeente moet extra veel geld voor sneeuwruimen uitgeven, dan is deze uitgaaf, al is ze een gevolg van buitengewone (uitzonderlijke, exceptionele) omstandigheden, toch een gewone uitgave, want ze maakt de gemeente armer. Wanneer een vereniging een legaat ontvangt, al is dit een buitengewoon (uitzonderlijk, exceptioneel) voorval, dan is er toch sprake van een gewone ontvangst: het vermogen van de vereniging neemt toe. Dat de vereniging, als het enigszins kan, dit geld niet zal besteden voor de gewone uitgaven, maar het aan haar kapitaal zal toevoegen, is wel regel, maar doet aan bovenstaande redenering niet af.

Definitie. Een *buitengewone* ontvangst (uitgave) is een ontvangst (uitgave), waardoor het vermogen van het desbetreffende lichaam niet in grootte verandert.

Voor staat, provincie, gemeente is *het* type van een buitengewone ontvangst het opnemen van een geldlening. Het kasgeld, de bezittingen, nemen wel toe, maar de schulden nemen met een gelijk bedrag toe, zodat het vermogen in grootte onveranderd blijft.

Het type van een buitengewone uitgave is de aflossing van een lening. (Wie zijn schuld betaalt, verarmt niet, is een wijdverbreid gezegde.) Andere voorbeelden van buitengewone ontvangsten zijn: de opbrengst van effecten of onroerende goederen bij verkoop. Als buitengewone uitgaven staan daartegenover: het beleggen van overtollige kasgelden in effecten, in uitstaande hypotheken, in landerijen e.d.

Een uitzondering op de gegeven regels is schijnbaar het feit, dat regelmatige aflossingen op leningen (naar hun aard buitengewone uitgaven) in de regel onder de gewone uitgaven opgenomen worden. Dit vindt naar mijn mening zijn oorzaak daarin, dat de kasboekhouding het boeken van afschrijvingen op de vaste activa, die voor het leningbedrag aangeschaft werden, bemoeilijkt. Door de aflossing als gewone uitgaaf te boeken, effectueert men toch de nodige afschrijvingen (aflossing = afschrijving).

De buitengewone ontvangsten en uitgaven vormen tezamen de buiten-

[3]) Men kan ook zeggen: een gewone ontvangst (uitgave) maakt rijker (armer).

gewone dienst of de kapitaaldienst. Een voor- of nadelig saldo van de gewone dienst, dat dus aangeeft hoeveel in een bepaalde periode het vermogen van het lichaam uit dien hoofde toe- of afgenomen is, komt ten bate of ten laste van de kapitaaldienst.

Het komt voor, dat in een bepaald jaar of in enkele opeenvolgende jaren de gewone uitgaven van uitzonderlijk karakter (voorbeeld: het sneeuwruimen) zo grote bedragen vormen, dat ze het normale beeld verstoren. Dit was in Nederland b.v. het geval in de crisisjaren na 1929, toen de steun aan de landbouw hoge eisen aan de schatkist stelde. Hetzelfde is thans het geval met die gewone uitgaven van tijdelijk en aflopend karakter, die een gevolg van de oorlogsomstandigheden zijn.

Nu ligt het voor de hand om deze uitgaven in de begroting van de normale uitgaven te scheiden, opdat een juist inzicht verkregen worde en vergelijking met voorafgaande en volgende jaren niet vertroebeld worde.

In de Belgische begroting is dit gedaan door in de gewone begroting de uitgaven te verdelen in gewone uitgaven en uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog. Dat deze laatste uitgaven in de *gewone* begroting zijn opgenomen, stempelt ze dus tot die uitgaven, die de staat armer maken. De Belgische Buitengewone Begroting is dan identiek met de: Kapitaaldienst.

In de Nederlandse begroting zijn de uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog, ook afzonderlijk gehouden, maar ze komen daar voor onder het hoofd: Buitengewone Dienst I, met de omschrijving: uitgaven van aflopend karakter, uit oorlog en bezetting volgend.

Het brengen van deze uitgaven onder de Buitengewone Dienst I (de Buitengewone Dienst II is de Kapitaaldienst) had men beter kunnen vermijden, omdat daardoor aan de bestaande terminologie geweld aangedaan wordt en het doel evengoed bereikt had kunnen worden op de wijze, die de Belgische begroting toepast. In deze laatste is dan de Buitengewone Dienst uitsluitend Kapitaaldienst.

In de volgende uiteenzettingen en opstellingen zullen wij de klassieke terminologie aanhouden. De Belgische begroting past deze toe; de Nederlandse begroting zullen wij, zonodig, enigszins omwerken op de geijkte terminologie, waardoor tevens gelijkheid ten opzichte van de Belgische begroting verkregen wordt.

Met betrekking tot de terminologie willen wij nog de aandacht voor het woord „budget" vragen. Hoewel in Nederland dit woord in de regel synoniem geacht wordt met „begroting", in de internationale terminologie is de betekenis breder en wordt er niet alleen de *begroting* (de voorcalculatie) onder verstaan, maar ook de *rekening*, d.i. het overzicht, waarin opgenomen is de realisering, de uitvoering (de nacalculatie) van hetgeen de begroting toestond. In onze verdere beschouwingen

zullen wij het woord budget zowel in de betekenis van ,,begroting" als van ,,rekening" gebruiken.

III *VORMEN VAN HET BUDGET*

In het financiële beleid van de staat (en de andere publiekrechtelijke lichamen) hebben de uitgaven steeds de primeur gehad. Het beleid van de staat schreef voor, dat bepaalde uitgaven gedaan zouden moeten worden en daarna werd naar middelen tot dekking gezocht.

Van deze gedachte uitgaande is het duidelijk, dat de begroting van de staat opgesteld wordt als een *financierings*plan, een *financierings*budget, dat enerzijds de uitgaven aangeeft, anderzijds de middelen tot dekking. Daarbij is het in confesso, dat, als de totalen van uitgaven en middelen een nadelig saldo opleveren, voor dit laatste geleend zal moeten worden. De begroting, het budget, heeft aan de ene kant het enge doel om de uitvoerende macht bij het doen van uitgaven binnen bepaalde perken te houden, aan de andere kant het meer brede doel een richtsnoer te zijn voor de handelingen in de naaste toekomst.

Terwijl lange tijd het bedrijfsleven enigszins minachtend op de staatsbudgetering neerzag, heeft het naderhand begrepen, dat de leidende gedachten, die er aan ten grondslag liggen, gezond zijn en met vrucht in de bedrijfshuishouding toegepast kunnen worden. En zo heeft successievelijk de budgettering en de budgetcontrôle in het bedrijfsleven meer en meer toepassing gevonden.

Bij de uitwerking der budgetgedachte voor de onderneming heeft men al spoedig ingezien, dat een budget voor velerlei doeleinden opgemaakt kan worden en zo kwam men b.v. tot een financieringsbudget, een budget van baten en lasten, een reclamebudget (als onderdeel van het kostenbudget), een budget voor expansie, enz. Terwijl de staat zich nog altijd vrijwel tot een financieringsbudget beperkt, heeft het bedrijfsleven opgemerkt, dat de andere vormen van budget evenzeer nut en reden van bestaan hebben als het financieringsbudget. Het is zelfs zo, dat de onderneming eerst een budget van baten (verkoopbudget) en lasten (kostenbudget), expansiebudget, enz. opmaakt en daaruit het financieringsbudget samenstelt. Het belangrijkste budget is daarbij niet het financieringsbudget, maar het budget van baten en lasten, dat gerealiseerd wordt in de verlies- en winstrekening van het bedrijf.

De analyses in de afzonderlijke budgetten, de synthese in de budgetten tezamen vormen de onmisbare richtsnoeren voor het ondernemingsbeleid.

Analyse en synthese zijn ook in het financiële beleid van de staat nodig en ik zou, om dit te adstrueren, het volgende uit de *Algemene Toelichting* van de Belgische begroting 1949 willen citeren (blz. 4):

,,Welke ook het stadium der begrotingsactie weze waarop men zich plaatst — voorbereiding, uitwerking, bespreking en stemming, uit-

voering [4]) en contrôle [4]) — lijkt de *noodwendigheid van een synthesis overwegend indien men aan de begroting haar ganse waarde en haar ganse doeltreffendheid wil verzekeren.*" [5])

Het is een feit dat de huidige gepubliceerde begrotingen van België en Nederland, wat indeling en duidelijkheid betreft, een grondige hervorming en een grote vooruitgang te zien geven, die hen veel beter dan vroeger voor hun doeleinden geschikt maakt.

Doch, teneinde uit de cijfers het volle nut te trekken, teneinde de doeltreffendheid (zie citaat hierboven) van de begroting te verzekeren, is het n.m.m. nodig de budgetvormen, die de *bedrijfs*huishouding gebruikt, ook in de *staats*huishouding toe te passen. Daartoe moet minstens naast het gebruikelijke *financierings*budget (*kas*rekening), een budget van *baten* en *lasten* (*bedrijfs*rekening) opgesteld worden en bovendien nog een kapitaal (investerings-, expansie-) budget.

Wij zullen, in deze zin, eerst de Belgische, daarna de Nederlandse begroting 1949 beschouwen en omwerken. In beide gevallen zal met de cijfers van de oorspronkelijk ingediende begroting gewerkt worden en latere aanvullingen (suppletoire begrotingen) zullen dus buiten beschouwing gelaten worden.

IV *DE BELGISCHE BEGROTING 1949*

In het jaar 1949 zullen België en Nederland overgaan tot extra-aflossing op de staatsschuld, waartoe bepaalde eenmalige heffingen zullen dienen. In de gepubliceerde samenvatting der Nederlandse begroting zijn de bedragen van heffing en amortisatie niet opgenomen, in de Belgische wel. Teneinde op dit punt vergelijkbaarheid te verkrijgen, hebben wij in de Belgische begroting het hoofd Buitengewone Dienst in ontvangst (opbrengst eenmalige heffingen) en in uitgaaf (amortisatie muntsaneringslening) met een bedrag van frs 5600 millioen verminderd.

Het kas-budget, in scontro-vorm opgezet, wordt dan als volgt:

België. Financieringsbudget 1949
(millioenen frank)

Ontvangsten		*Uitgaven*			
Gewone begroting			*Gewone begroting*		
Gewone ontvangsten . .	59.457		Gewone uitgaven . . .	47.692	
Ontvangsten voortvloeiende uit de oorlog . .	951		Uitgaven voortvloeiende uit de oorlog	12.426	
		60.408			60.118
Buitengewone begroting			*Buitengewone begroting*		
Ontvangsten [1])		754	Uitgaven [2])		5.866
Excedent van uitgaven boven ontvangsten		4.822			
		65.984			65.984

[1]) Na vermindering met frs 5600 millioen wegens eenmalige heffingen.

[2]) Na vermindering met frs 5600 millioen wegens extra-aflossing muntsaneringslening.

[4]) Uit deze woorden blijkt, dat begroting hier ook „rekening" betekent.

[5]) Cursivering van mij.

Uit deze opstelling kan men niet zien of de staatshuishouding er op voor- of achteruitgaat. Men zou zeggen: achteruit, want er zal frs 4,8 milliard meer uitgegeven dan ontvangen worden. Maar dit kastekort wordt veroorzaakt door een overschot van frs 0,3 milliard (frs 60,4 min frs 60,1) op de gewone dienst en een tekort van frs 5,1 milliard op de buitengewone, de kapitaaldienst.

Betekent dat overschot op de gewone dienst een saldo-winst? Wel volgens onze terminologie, die zegt dat de ontvangsten gewone dienst de staat rijker maken, de uitgaven gewone dienst hem armer maken. Maar zijn dan alle baten en lasten in aanmerking genomen? Is er voldoende voorziening getroffen voor de depreciatie van het staatsactief? Deze vragen zullen alsnog beantwoord moeten worden.

Wat is de betekenis van het feit, dat de uitgaven buitengewone dienst zoveel hoger zijn dan de ontvangsten van die dienst? Is dat verontrustend? Het lijkt zo, maar het is zo niet. Want uitgaven buitengewone dienst, dat zijn kapitaalsuitgaven, zijn investeringen, d.w.z. uitgaven, die hun nut ook in latere jaren afwerpen. Men mag de financiële gestie van de staat dus niet beoordelen of veroordelen naar het tekort op de buitengewone dienst [6]).

Op welke wijze moet nu het financieringsbudget omgewerkt worden tot een budget van baten en lasten? Door van alle posten (ontvangsten en uitgaven) na te gaan of zij een bate of een last van het lopende jaar (i.c. 1949) vormen. Van de uitgaven moet in het bijzonder nagegaan worden of zij ook nog hun nut in volgende jaren afwerpen. Dit laatste is zonder meer het geval met de kapitaalsuitgaven, die immers investeringen van de staat voorstellen.

Wij moeten ons dus in de eerste plaats met de gewone dienst bezig houden.

Wanneer onder de ontvangsten, b.v. onder de belastingontvangsten, gelden voorkomen, die tot de heffing van voorafgaande jaren behoren, dan moeten deze in mindering gebracht worden, omdat ze, hoewel ze in 1949 ontvangen worden, toch een bate van een voorafgaand jaar zijn.

Onder de gewone uitgaven komen o.a. aflossingen op leningen voor: dit zijn geen lasten, geen verliezen (wie zijn schuld betaalt, verarmt niet) en deze bedragen dienen dus afgetrokken te worden. Voorts bevatten de gewone uitgaven nog posten, die investeringen zijn: aankoop van automobielen, werken en leveringen voor eerste uitrusting.

Een bijzonder geval vormen in dit verband de vergoedingen voor oorlogsschade. Zij betekenen, van volkshuishoudkundig standpunt gezien, investeringen. In de Nederlandse: „Nota betreffende de toestand

---

[6]) De N.V. Philips heeft vlak na de oorlog van de Staat der Nederlanden een groot crediet toegezegd gekregen. Dit wijst dus op een financieringstekort bij deze N.V. Maar naar *dit* tekort kijkt niemand, men ziet alleen naar het budget van baten en lasten, naar de rekening van winsten en verliezen.

van 's Rijks financiën 1949" (Millioenennota 1949) wordt dit aldus bevestigd (blz. 1.): „ . . . . .; dat de uitgaven ten laste van de Buitengewone Dienst I voor een belangrijk deel, hoewel niet het staatsvermogen vermeerderend, naar haar aard met kapitaalsuitgaven gelijk zijn te stellen, voor zover zij nl. het nationale vermogen versterken."

Voor de staatshuishouding in engere zin zijn het gedeeltelijk geen investeringen, nl. voor zover deze duurzame goederen het eigendom van derden worden, nl. van degenen, die op de oorlogsschade-vergoeding recht hebben. Niettemin werpen de uitgegeven bedragen in volgende jaren hun nut af en ze kunnen dus, uit het oogpunt van rationele financiering, in een periode, die overeenkomt met de levensduur van bedoelde duurzame goederen, ten laste van de bedrijfsrekening van de staat afgeschreven worden.

Om de correcties, hierboven beschreven, aan te brengen, moesten alle begrotingsposten nagegaan worden: het is duidelijk, dat de vaststelling van de bedragen, die in mindering gebracht zijn, een arbitrair karakter draagt.

Het resultaat is als volgt:

Gewone begroting

(ontvangsten frs 60408 [7]) millioen; geen correcties)

Gewone uitgaven	frs 47.692 millioen		
Af: aflossing staatsschuld	„ 1.417 „		
	frs 46.275 „		
Af: uitgaven, die ook in volgende jaren nut afwerpen	„ 319 „		
Lasten	frs 45.956 „		
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog		frs 12.426 millioen	
Af: uitgaven, die ook in volgende jaren hun nut afwerpen		„ 2.569 [8]) „	
Lasten		frs 9.857 millioen	

Een moeilijk punt is nog de afschrijving op het staatsvermogen. Daaronder zijn waarden, gronden b.v., waarop in het geheel niet afgeschreven behoeft te worden; gebouwen, waarop een afschrijving van 1 à 2 % per jaar (vaak minder) voldoende is; transportmateriaal, zoals auto's, waarop een afschrijving van 20 % per jaar nodig is. Tussen auto's en gebouwen in liggen dan nog een groot aantal objecten, waarvan de afschrijvingspercentages zich tussen de 2 en de 20 bewegen. Om de gedachte te bepalen neem ik een gemiddelde afschrijving in 40 jaren. Deze gemiddelde afschrijving betreft dus alle duurzame objecten van de staatshuishouding, waarbij het niet ter zake doet of ze op zichzelf al (staatsmijnen b.v.) of niet (wegen, bruggen, kanalen b.v.) rendabel

[7]) Waarvan belastingen: 55.491.

[8]) Na vermindering met frs 5.600 millioen wegens extra-aflossing muntsaneringslening.

zijn. Het komt er alleen op aan of ze hun nut ook in volgende jaren afwerpen.

Voor de bepaling van het bedrag, waarover afgeschreven moet worden, heb ik de volgende redenering toegepast.

De staatsschuld van België beloopt begin 1949 rond frs 260 milliard. Daartegenover staat deels een staatsactief, deels is deze schuld ongedekt. Nu was in 1939, vóór de Tweede Wereldoorlog, de Belgische staatsschuld frs 46,5 milliard en men mag, evenals voor Nederland, aannemen, dat toen het staatsvermogen niet geringer was dan deze schuld, m.a.w. dat er geen ongedekte schuld was. Van deze staatsactiva is de waarde, tegelijk met de algemene prijsstijging, ook toegenomen en de mate van waardestijging zou ik gelijk willen stellen aan de stijging van het algemeen indexcijfer der groothandelsprijzen. De groothandelsprijzenindex staat, met basis 1936—'38 = 100, thans op 400, zodat de waarde van het staatsactief van voor de oorlog, tegen de huidige groothandelsprijzen op $4 \times 46{,}5 = 186$ of afgerond frs 180 milliard gesteld kan worden. Doch gedurende die tijd, $\pm$ 10 jaar, moest ieder jaar 1/40 (zie boven) afgeschreven worden, dat is een bedrag van frs 4500 millioen per jaar of in 10 jaar frs 45 milliard. De gedekte staatsschuld bedraagt dan 180-45 = 135 milliard [9]) en de ongedekte staatsschuld 260—135 = frs 125 milliard.

Het jaarlijkse bedrag aan afschrijvingen ad frs 4500 millioen, moet nog vermeerderd worden met de afschrijving op de bedragen, in 1949 uitgegeven, die ook in volgende jaren hun nut afwerpen. Deze bedragen zijn frs 319 millioen van de gewone uitgaven, frs 2569 millioen van de uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog en frs 5112 (5866 uitgaven min 754 ontvangsten) van de buitengewone begroting (de kapitaaldienst). Aangezien deze bedragen *gedurende* het jaar 1949 uitgegeven zijn, is slechts de helft van de jaarlijkse afschrijving nodig, dus 1/80 van de hoofdsom, hetgeen resp. wordt 4 en 32 en 64 millioen frank.

De ongedekte staatsschuld stelt een vermogenverlies voor, dat in het verleden — practisch gedurende de bezettingsjaren — geleden is. Een goed beheer zal de wens koesteren dit verlies in te halen, wat hierop neerkomt, dat men deze schuld uit overschotten successievelijk amortiseert, voor zover men haar niet door heffingen ineens aflost. Als we nu de amortisatietermijn op 50 jaren stellen, dan moet in de Bedrijfsrekening van de Staat jaarlijks nog een bedrag van 1/50 van frs 125 milliard is frs 2500 millioen [10]) uit dezen hoofde als last opgenomen worden.

---

[9]) Gezien het feit, dat het staatsactief voor de oorlog zeker niet kleiner dan de staatsschuld was en dat de toegepaste index aan de lage kant is (de bouw- of constructie-index is hoger dan de index van de groothandelsprijzen), is de materiële oorlogsschade aan het staatsactief wel gecompenseerd.

[10]) Afschrijving plus amortisatie wordt dan samen 4500 plus 4 plus 32 plus 64 plus 2500 = 7100 millioen frank per jaar. Indien de arbitraire verdeling van de staatsschuld in een gedekt en ongedekt gedeelte onjuist is, oefent dit relatief niet veel invloed op het totaal aan afschrijving plus amortisatie uit.

Het budget van baten en lasten (Bedrijfsrekening 1949) wordt nu aldus:

België. Budget van baten en lasten (Bedrijfsrekening 1949)

(millioenen frank)

Lasten			*Baten*		
Gewone uitgaven . . .	45.956		Ontvangsten (gewone en voortvloeiende uit de oorlog):		
Afschrijving op het staatsactief (4500 + 4 + 64)	4.568		belastingen	55.491	
		50.524	overige baten	4.917	
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	9.857				60.408
Amortisatie van de investeringen wegens herstel oorlogsschade	32		Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staatshuishouding		2.505
Amortisatie ongedekte staatsschuld	2.500				
		12.389			
		62.913			62.913

Volgens deze opstelling, die een *bedrijfs*rekening van de Belgische staatshuishouding voorstelt, zou er in 1949 een exploitatieverlies van frs 2,5 milliard geleden worden. De rekening nader beschouwende zien we, dat dus het: Amortisatiebedrag ongedekte staatsschuld, dat ook frs 2,5 milliard is, niet verdiend werd.

De uitgaven, die wij uit de Gewone begroting 1949 gelicht hebben, omdat ze niet het karakter van lasten dragen, maar aanschaffingen zijn — investeringen van de staat zelf of ten behoeve van derden — kunnen we, met de posten van de Buitengewone Dienst (Kapitaaldienst), in een Investeringsbudget samenvatten.

België. Investeringsbudget 1949

(millioenen frank)

Desinvesteringen:		*Investeringen:*	
Ontvangsten buitengewone dienst	754	Gewone uitgaven	319
Financieringstekort [1])	8.000	Uitgaven voortvloeiende uit de oorlog	2.569
		Uitgaven buitengewone dienst .	5.866
	8.754		8.754

[1]) Het ronde bedrag is toeval.

Het verband tussen het budget van baten en lasten, het investeringsbudget en het financieringsbudget blijkt nu uit de volgende nieuwe opstelling van het laatste.

België. Financieringsbudget (kasrekening) 1949

(millioenen frank)

Ontvangsten			*Uitgaven*		
Saldo rekening baten en lasten	2.505		Saldo uitgaven van het investeringsbudget		8.000
waarvan niet in de kasrekening de afschrijvingen en amortisaties	7.100		Aflossing staatsschuld		1.417
Kasoverschot Bedrijfsrekening		4.595			
Nadelig saldo, te dekken door leningen [1]		4.822			
		9.417			9.417

[1]) Zie het saldo van het Financieringsbudget op blz. 236.

V *DE NEDERLANDSE BEGROTING 1949*

Wanneer wij de Nederlandse begroting in scontro-vorm opzetten en daarbij de terminologie van de Belgische begroting toepassen, dan krijgen we het volgende financieringsbudget.

Nederland. Financieringsbudget 1949

(millioenen guldens)

Ontvangsten			*Uitgaven*		
Gewone begroting			*Gewone begroting*		
Gewone ontvangsten	3.156		Gewone uitgaven	2.417	
Ontvangsten voortvloeiende uit de oorlog	76		Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	816	
		3.232	Idem nadelig saldo Landbouwegalisatiefonds	365	
Buitengewone begroting					3.598
Ontvangsten kapitaaldienst		71	*Buitengewone begroting*		
Excedent van uitgaven boven ontvangsten		660	Kapitaalsuitgaven		365
		3.963			3.963

In de samenvatting van de cijfers der Nederlandse begroting wordt het nadelig saldo, dat ontstaat door staatssubsidies om bepaalde prijzen laag te houden, afzonderlijk onder het hoofd landbouwegalisatiefonds vermeld; in de Belgische begroting vindt men overeenkomstige bedragen met de andere, die uit de oorlog voortvloeien, samengevoegd.

Na de beschouwingen, die wij onder III gehouden hebben, is het thans voldoende ons tot de cijferopstellingen te beperken.

Gewone begroting

	millioen
Ontvangsten	f 3.232 *)
Af: wegens aflossing van uitstaand kapitaal	„ 9
Baten	f 3.223
Gewone uitgaven:	f 2.417
Af: aflossing staatsschuld	„ 26
	f 2.391
Af: uitgaven, die ook in volgende jaren nut afwerpen	„ 155
Lasten	f 2.236
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	f 816
Idem: Landbouwegalisatiefonds	„ 365
	f 1.181
Af: aflossing schuld	„ 52
	f 1.129
Af: uitgaven, die ook in volgende jaren hun nut afwerpen	„ 544
	f 585

*) Waarvan belastingen: 2919.

Nu de afschrijvingen. De Nederlandse staatsschuld was in 1939 f 4,2 milliard, op welk bedrag we ook het staatsvermogen aannemen. Het indexcijfer der groothandelsprijzen staat op ± 280, zodat, als we de f 4,2 milliard naar evenredigheid verhogen, we op f 11,8 milliard komen, waarvan de jaarlijkse afschrijving (in 40 jaar) f 295,— millioen bedraagt.

De f 11,8 milliard staatsactief is van 1939 af tot op ongeveer ¾ afgeschreven, zodat het thans is ¾ × 11,8 = 8,85 milliard gulden, af te ronden op f 9 milliard. De totale staatsschuld is te taxeren op 23 à 24 milliard gulden, zodat het ongedekte deel ± f 15 milliard [11]) is.

Het berekende jaarlijkse bedrag aan afschrijvingen moet nog vermeerderd worden met de afschrijvingen op de bedragen, in 1949 uitgegeven, die ook in volgende jaren nut afwerpen, t.w. (zie hiervoor) 155 en 544 en 294 (kapitaaldienst, nl. 365—71) millioen gulden, waarop af te schrijven (1/80) resp. 2 en 7 en 4 millioen gulden.

De jaarlijkse amortisatie op de ongedekte staatsschuld wordt 1/50 van f 15 milliard is f 300 millioen.

Met behulp van het voorgaande krijgen we onderstaand Budget van baten en lasten 1949.

[11]) Dit is ook het bedrag, dat de eerste Nederlandse Staatsbalans (per 31 December 1947) als deficit aanwijst.

Nederland. Budget van baten en lasten (Bedrijfsrekening) 1949
(millioenen guldens)

Lasten			*Baten*		
Gewone uitgaven . . .	2.236		Ontvangsten (gewone en voortvloeiende uit de oorlog):		
Afschrijvingen op het staatsactief (295 + 2 + 4)	301		belastingen	2.919	
		2.537	overige baten	304	
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	585				3.223
Amortisatie van de investeringen wegens herstel van oorlogsschade	7		Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staatshuishouding		206
Amortisatie ongedekte staatsschuld	300				
		892			
		3.429			3.429

De bedrijfsrekening Nederland geeft een verlies van rond *f* 200,— millioen gulden, waardoor 2/3 van het bedrag, dat voor amortisatie van de ongedekte staatsschuld nodig is, niet verdiend is.

Tenslotte volgen nog het Investerings- en het omgewerkte Financieringsbudget.

Nederland. Investeringsbudget 1949
(millioenen guldens)

Desinvesteringen:		*Investeringen:*	
Ontvangsten kapitaaldienst . . .	71	Gewone uitgaven	155
Financieringstekort	993	Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	544
		Uitgaven kapitaaldienst	365
	1.064		1.064

Nederland. Financieringsbudget (kasrekening) 1949

Ontvangsten			*Uitgaven*		
Nadelig saldo rekening baten en lasten . . .	206		Saldo uitgaven van het investeringsbudget		993
waarvan niet in de kasrekening de afschrijvingen en amortisaties	608		Aflossing staatsschuld		78
Kasoverschot Bedrijfsrekening .		402			
Aflossing uitstaand kapitaal . . .		9			
Nadelig saldo te dekken door leningen [1]		660			
		1.071			1.071

[1]) Zie het saldo van het Financieringsbudget op blz. 231.

VI *VERGELIJKING VAN DE BELGISCHE EN NEDERLANDSE CIJFERS*

Wij zullen nu overgaan tot een vergelijking van de cijfers, die wij door omvorming van de financieringsbudgetten verkregen hebben. De moeilijkheid daarbij is, dat de financiële gegevens van beide landen in verschillende valuta uitgedrukt zijn.

De invloed van de geldsoorten kunnen wij in de eerste plaats uitschakelen door alle bedragen in percenten van hun totaal of in percenten van een ander volkshuishoudkundig gegeven uit te drukken. Voor dit laatste hebben wij het geschatte volksinkomen gekozen, dat een der aangewezen middelen is om de draagkracht van een land te bepalen.

In de tweede plaats kunnen de guldens in franken of de franken in guldens omgerekend worden. Dan doet zich de moeilijkheid voor om een economisch verantwoord omrekeningscijfer te vinden. Wij menen evenwel deze moeilijkheid op bevredigende wijze te kunnen oplossen.

A. *Bedragen in procenten van hun totalen*

De bedragen van de Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen) hebben wij in procenten van de totalen omgerekend. Het resultaat is als volgt:

Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen) 1949
(in procenten van de totalen)

Lasten			*Baten*		
	België	*Nederland*		*België*	*Nederland*
Gewone uitgaven . .	73,0	65,2	Belastingen	88,2	85,2
Afschrijving op het staatsactief	7,2[5]	8,7[5]	Overige baten . . .	7,8	8,8
	80,2[5]	73,9[5]		96,0	94,0
Uitgaven voortvloeiende uit de oorlog	15,7	17,1	Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staatshuishouding	4,0	6,0
Amortisatie van de investeringen wegens herstel van oorlogsschade . .	—,0[5]	0,2			
Amortisatie van de ongedekte staatsschuld	4,0	8,7[5]			
	19,7[5]	26,0[5]			
	100,0	100,0		100,0	100,0

N.B. De cijfers in [ ] zijn tussentellingen.

Vergelijking leert, dat, wat de lasten betreft, in België de bedragen, voortvloeiende uit de oorlog 20 % van het totaal bedragen, terwijl in Nederland dit percentage 26 is. Dit is niet verwonderlijk, gezien het feit, dat Nederland relatief meer geleden heeft dan België.

Aan de zijde van de baten zijn de verschillen minder ingrijpend: voor België is het exploitatieverlies 4 %, voor Nederland 6 %. Dat deze

verliezen niet zo heel groot zijn, blijkt, als we berekenen, hoeveel de belastingen meer op moeten brengen dan in het budget is opgenomen, om dit verlies te dekken. Voor België zou de belastingopbrengst ruim 4½%, voor Nederland 7% boven de raming moeten zijn. Dit zijn toenemingen, die volkomen binnen de grenzen van het waarschijnlijke liggen.

B. *Baten en lasten, uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen*

Van het volksinkomen van België bestaan er ramingen over 1946 en 1947 van resp. 190 [12]) en 215 [13]) milliard frank, een toeneming van frs 25 milliard. Voor 1948 en 1949 is een zo grote toeneming — gezien de stijgende werkloosheid — niet te verwachten, maar een bedrag van frs 250 milliard voor 1949 lijkt ons voorshands aanvaardbaar. Voor Nederland heeft het Centraal Planbureau het bedrag voor 1949 getaxeerd op rond *f* 13 milliard gulden.

Wanneer wij nu de bedragen van de Budgetten van baten en lasten in procenten van de bedragen van het volksinkomen van ieder der landen uitdrukken, resulteert de navolgende opstelling:

Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen) 1949
(in procenten van het geschatte volksinkomen)

Lasten	*België*	*Nederland*	*Baten*	*België*	*Nederland*
Gewone uitgaven . .	18,38	17,20	Belastingen	22,20	22,45
Afschrijving op het staatsactief	1,83	2,31	Overige baten . . .	1,96	2,34
	20,21	19,51	Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staat . . .	1,00	1,58
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	3,94	4,50			
Amortisatie van investeringen wegens herstel van oorlogsschade	0,01	0,05			
Amortisatie van de ongedekte staatsschuld	1,00	2,31			
	4,95	6,86			
	25,16	26,37		25,16	26,37

De cijfers van de beide landen tonen nu een grote overeenkomst. Het aandeel, dat de staat van het nationale inkomen tot zich trekt, is in beide landen vrijwel gelijk, nl. resp. 25 en 26 procent. De „normale" lasten (de beide eerste posten in het tableau) eisen in beide gevallen rond 20 % van het volksinkomen, alleen de lasten tengevolge van de oorlog zijn in Nederland hoger, t.w. bijna 7 % tegen 5 % in België.

[12]) Ontleend aan: België en Luxemburg. Stichting Economische Publicaties 's-Gravenhage.

[13]) Raming van Prof. F. Baudhuin.

Wat de baten betreft, in beide landen nemen de belastingen eenzelfde percentage van het nationale inkomen (22 procent), terwijl het exploitatieverlies van de staat resp. 1 en 1,6 procent is, hetgeen de landen zeker niet ten ondergang zal voeren. Zou men de amortisatie van de ongedekte staatsschuld achterwege laten, dan waren de rekeningen sluitend, resp. was er een klein overschot.

C. *Vergelijking van de absolute bedragen*

Zoals wij boven reeds opgemerkt hebben, is het, voor de vergelijking van de absolute bedragen, nodig tot omrekening van de muntsoorten over te gaan. Daarvoor is de officieel vastgestelde wisselkoers (thans 100 francs = *f* 6,06) niet geschikt, omdat deze koers de verhouding van de koopkracht frank/gulden niet juist weergeeft. Het bestaan van een „zwarte" koers is daarvan het bewijs.

In 1939, toen de vrije koers 100 frank = *f* 6,30 was, gaf deze verhouding wel de koopkracht aan. Wij mogen dus tot omrekening overgaan als we eerst de franken en guldens 1949 omrekenen tot franken en guldens 1939. Daartoe moeten wij de muntsoorten van 1949 herleiden met behulp van een prijsindexcijfer, dat de stijging van het prijsniveau van 1939 op 1949 aangeeft. Daartoe kiezen wij, evenals straks, de indexcijfers van de groothandelsprijzen [14]), die voor België en Nederland resp. 400 en 280 zijn. Indien wij dus de bedragen van onze Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen), die in franken luiden, door 4 en die in guldens luiden door 2,8 delen, krijgen wij franken en guldens van 1939 en deze kunnen wij in elkaar omrekenen met behulp van de toen geldende wisselkoers 100 frank = *f* 6,30.

Deze omrekeningen geven ons de beide volgende opstellingen; de eerste luidt in franken 1939, de tweede in guldens 1939.

Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen) 1949
(in millioenen frank 1939)

Lasten	*België*	*Nederland*		*België*	*Nederland*	*Baten*
Gewone uitgaven . .	11.489	12.682	Belastingen	13.873	16.540	
Afschrijving op het staatsactief	1.142	1.699	Overige baten . . .	1.229	1.730	
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	2.464	3.319	Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staatshuishouding	626	1.169	
Amortisatie van de investeringen wegens herstel van oorlogsschade . .	8	40				
Amortisatie van de ongedekte staatsschuld	625	1.699				
	15.728	19.439		15.728	19.439	

[14]) Dit indexcijfer is hier n.o.m. beter van toepassing dan een indexcijfer van de kleinhandelsprijzen (indexcijfer van de kosten van levensonderhoud), omdat tussen de artikelen in de groothandel in België en Nederland meer overeenstemming bestaan zal dan tussen de artikelen in de kleinhandel, c.q. de artikelen van het gezinsverbruik.

Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen) 1949
(in millioenen guldens 1939)

Lasten				*Baten*	
	België	*Nederland*		*België*	*Nederland*
Gewone uitgaven . .	724	799	Belastingen	874	1042
Afschrijvingen op het staatsactief	72	108	Overige baten . . .	77	109
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	155	209	Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staatshuishouding	40	74
Amortisatie van de investeringen wegens herstel van oorlogsschade . .	0,5	2			
Amortisatie van de ongedekte staatsschuld	39,5	107			
	991	1225		991	1225

Toch zijn de cijfers in deze vorm nog niet voor vergelijking geschikt, omdat ze geen rekening houden met de draagkracht van België en Nederland in vergelijking met elkaar. Deze factor draagkracht — straks hebben we daarvoor het volksinkomen genomen — willen we ontlenen aan de grootte der bevolking, die wij met voldoende benadering voor België op 8.400.000 en voor Nederland op 9.800.000 kunnen stellen.

Wij hebben van de beide voorgaande opstellingen de cijfers van België en Nederland resp. door 8,4 en 9,8 millioen gedeeld en krijgen dan dus de overeenkomstige cijfers *per hoofd van de bevolking* (zie de beide volgende bedrijfsrekeningen).

Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen) 1949
(in franken 1939 per hoofd der bevolking)

Lasten				*Baten*	
	België	*Nederland*		*België*	*Nederland*
Gewone uitgaven . .	1.368	1.294	Belastingen	1.652	1.688
Afschrijving op het staatsactief	136	173	Overige baten . . .	146	176
	1.504	1.467	Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staatshuishouding	75	118
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	294	339			
Amortisatie van de investeringen wegens oorlogsschade	1	3			
Amortisatie van de ongedekte staatsschuld	74	173			
	369	515			
	1.873	1.982		1.873	1.982

Vergelijking van deze cijfers is nu zeer instructief. De „normale" lasten zijn in beide landen vrijwel even groot (frs 1.500 per hoofd), de lasten, voortvloeiende uit de oorlog zijn in Nederland frs 100 per

hoofd hoger en derhalve zijn in dit land ook de totale lasten per hoofd evenveel hoger nl. frs 1.900 in België en frs 2.000 in Nederland. De belastingopbrengsten zijn, per hoofd, eveneens bijna gelijk, terwijl het nadelig saldo van de bedrijfsrekening in Nederland ruim frs 100 per hoofd is tegen frs 75 in België. Alles tezamen genomen zijn de verschillen haast te verwaarlozen.

Uiteraard geeft de overeenkomstige opstelling in guldens per hoofd hetzelfde beeld.

Budgetten van baten en lasten (Bedrijfsrekeningen) 1949
(in guldens 1939 per hoofd der bevolking)

Lasten	*België*	*Nederland*		*België*	*Nederland*	*Baten*
Gewone uitgaven . .	86	82	Belastingen	104	107	
Afschrijving op het staatsactief	9	11	Overige baten . . .	9	11	
	95	93	Nadelig saldo van de bedrijfsrekening van de staatshuishouding	5	7	
Uitgaven, voortvloeiende uit de oorlog	18	21				
Amortisatie van de investeringen wegens oorlogsschade	5	11				
Amortisatie van de ongedekte staatsschuld						
	23	32				
	118	125		118	125	

Wij hebben achtereenvolgens het nationaal inkomen en de grootte der bevolking als maatstaf voor de draagkracht van de volkshuishouding aangenomen. Tot slot zullen deze twee grootheden met elkaar in verband gebracht worden door het volksinkomen per hoofd der bevolking te berekenen. Daartoe zijn de bedragen van het geschatte nationaal inkomen over 1949 resp. 250 milliard frank en 13 milliard gulden door 4 en 2,8 gedeeld om de bedragen in franken en guldens van 1939 om te rekenen. Daarna zijn de gevonden bedragen door het bevolkingscijfer gedeeld en vervolgens zijn de guldens in franken en de franken in guldens omgerekend (100 francs = *f* 6,30.) Aldus is verkregen:

Nationaal inkomen per hoofd der bevolking in 1949

	België	*Nederland*
in franken van 1939	7.440	7.524
in guldens van 1939	471	474

Het volksinkomen per hoofd is, naar deze berekening, in beide landen vrijwel gelijk, dus van gelijke koopkracht als men het prijsniveau in de groothandel als uitgangspunt neemt. Boven hebben wij reeds vastgesteld, dat ook het bedrag, dat de staat in beide landen van dit volks-

inkomen eist, vrijwel gelijk is: in de vorm van belastingen resp. 1,650 en 1.700 frank of 104 en 107 gulden.

(N.B. Wanneer wij hierboven bij de berekening van het nationale inkomen per hoofd der bevolking voor beide landen op ongeveer dezelfde cijfers uitkomen, dan interpretere de lezer deze getallen op de juiste manier. Zij betekenen: in franken 1939 uitgedrukt beweegt het nationaal inkomen in België en Nederland zich tussen de 7.000 en 8.000 frank per hoofd, in guldens 1939 uitgedrukt tussen 450 en 500.)

VII *SAMENVATTING EN CONCLUSIES*

Aan het slot van dit artikel meen ik te mogen concluderen, dat de beide doeleinden, die ik in de aanhef omschreef, bereikt zijn.

Ik heb aangetoond, dat een nieuwe vorm van opstelling van staatsbegroting en staatsrekening, naast de gebruikelijke vorm, ons inzicht in de openbare financiën verbreden en verdiepen zal en dat de functie van het staatsbudget daardoor meer tot haar recht zal komen. Deze nieuwe vorm zou ik de ,,bedrijfshuishoudkundige" vorm van het staatsbudget of ,,bedrijfsrekening van de staatshuishouding" willen noemen. Deze nieuwe vorm resulteert hierin, dat het budget, zoals dat in de onderneming ook gebruikelijk is, de gedaante aanneemt van een tegenoverstelling van *baten* en *lasten* en dus een *bedrijfs-* of *exploitatie*rekening van de staatshuishouding wordt.

Het andere doel was, om, door de Belgische en Nederlandse begrotingen 1949 in deze nieuwe gedaante te gieten, te onderzoeken, of, en zo ja, in hoeverre, er overeenstemming is tussen de baten en lasten en de voor- of nadelige saldi van de bedrijfsrekeningen der beide staatshuishoudingen. Tevens is daarbij van de gelegenheid gebruik gemaakt de cijfers [15]) van de staatsbudgetten in de nieuwe vorm, in vergelijking te brengen met een tweetal gegevens, die de volkskracht in het algemeen weergeven, nl. de grootte van de bevolking en de omvang van het nationale inkomen.

De cijfers — op het arbitraire karakter ervan worde nogmaals gewezen — vertonen van beide landen een treffende overeenstemming. Daar, waar het beeld voor Nederland enigszins ongunstiger is, kon de oorzaak — grotere lasten tengevolge van de oorlog — onmiddellijk aangewezen worden.

De overeenstemming in de gegevens van beide landen, waarvan wij hier de belangrijkste opsommen: gelijkheid van de ,,normale" lasten van de staatshuishouding, gelijkheid van het aandeel, dat deze lasten (inzonderheid de belastingen) van het volksinkomen opeisen, gelijkheid van het nationaal inkomen per hoofd der bevolking, is een zeer gunstige factor met betrekking tot het samengaan van beide landen in een economische unie.

[15]) In deze cijfers zouden ook nog de Marshall-giften verwerkt dienen te worden.

LE BUDGET 1949 DE LA BELGIQUE ET DES PAYS-BAS

PAR LE PROF. O. BAKKER

Budget de financement ou budget de forces et charges

Compte de caisse ou compte d'exploitation

„*Rationi subsunt singula*" [1])

RÉSUMÉ

I *LE BUT DE CET ARTICLE*

Le but des considérations suivantes est double. D'un côté on vise à établir une comparaison entre les budgets d'Etat de la Belgique et des Pays-Bas afin de pouvoir constater si un accord entre l'économie nationale de ces deux pays est possible et jusqu'à quel point ces deux pays pourront faire route ensemble sur le domaine des finances de l'Etat. Il va sans dire que si cet accord pouvait aller très loin, l'introduction d'une union économique serait beaucoup plus facile. D'autre part cet article tend à suggérer de quelle façon on pourrait introduire à côté du budget tel qu'il est établi dans les deux pays (budget de *financement*), une autre forme de budget (c.-à-d. le budget d'*exploitation*). L'auteur croit que cette forme de budget est indispensable pour voir plus clair dans l'économie de l'Etat et en plus elle rend plus facile la comparaison posée comme but ci-dessus.

II *FORMES DU BUDGET*

Dans la politique financière de l'Etat (et d'autres institutions de droit public), les dépenses sont toujours venues en premier lieu. L'Etat jugeait certaines dépenses nécessaires, se décidait à les faire, quitte à se préoccuper après des moyens pour couvrir ces dépenses.

Sortant de cette pensée, il est clair que le budget de l'Etat est plutôt un projet de *financement*, un budget de *financement* indiquant d'un côté les dépenses, de l'autre côté les moyens pour les couvrir. En même temps, il est sous-entendu que si le total des dépenses et des moyens présente un solde passif, il faudra faire des emprunts. Le budget, d'un

[1]) Expression qu'on rencontre sur les jetons de la Cour des Comptes française. Elle signifie: tout est dans les comptes, ou traduit un peu plus librement: tout ressort des comptes.

côté, poursuit le but plus restreint de limiter les dépenses du pouvoir exécutif, de l'autre côté, il désire donner une directive aux actions à réaliser dans un proche avenir.

Pendant longtemps l'industrie a considéré le budget de l'Etat avec un certain dédain, mais après on a compris que la pensée dirigeante qui en forme la base est une pensée saine qui pourrait être appliquée avec de bons résultats à l'économie industrielle. Et c'est ainsi que le budget et le contrôle du budget s'est introduit de plus en plus dans l'économie industrielle.

En appliquant l'idée du budget à l'industrie on a bientôt fait l'expérience, qu'un budget peut être établi dans des buts différents; c'est ainsi qu'il y a un budget de financement, un budget de forces et charges, un budget de publicité (faisant partie du budget des frais), un budget pour l'expansion, etc. Tandis que l'Etat se limite plus ou moins au budget de financement, l'industrie a découvert que d'autres formes de budget, à côté du budget de financement ont leur raison d'être. Même une entreprise dresse d'abord un budget de forces (budget de vente) et de charges (budget de frais), un budget d'expansion, etc. et de tous ces budgets on compose le budget de financement. Et le budget le plus important n'est pas le budget de financement, mais celui des forces et charges, réalisé dans le compte de profits et pertes de l'entreprise.

Il est évident que les budgets actuels publiés par la Belgique et les Pays-Bas présentent, quant à leur classification et à leur clarté, une réforme profonde et un grand progrès, de sorte qu'ils répondent beaucoup plus qu'autrefois à leur but.

Mais pour tirer tous les profits possibles des chiffres, je crois qu'il sera nécessaire d'appliquer les formes de budget utilisées dans l'*industrie* aussi au budget de l'*Etat*.

En vue de cette réforme nous allons étudier et après refaire les budgets 1949 de la Belgique et des Pays-Bas. Dans les deux cas on se bornera aux chiffres fournis par les budgets originaux, tandis que nous laisserons ce côté les budgets supplémentaires.

III *LE BUDGET BELGE 1949*

En 1949, la Belgique et les Pays-Bas procéderont à un amortissement spécial de la dette publique au moyen de certains prélèvements sur le capital. Dans le résumé publié du budget des Pays-Bas on n'a pas fait entrer les montants de ces prélèvements et de cet amortissement; on les trouve bien dans celui de la Belgique. Afin d'arriver à une comparaison concernant ce point nous avons diminué, dans le budget belge, l'article Budget Extraordinaire, recettes (rendement des prélèvements sur le capital) dépenses (amortissement de l'emprunt pour l'assainissement de la monnaie) d'un montant de 5600 millions de francs.

Le budget de caisse sous forme de liquidation, sera comme suit:

Le budget de Financement belge 1949

(millions de francs)

Recettes			*Dépenses*		
Budget ordinaire			*Budget ordinaire*		
Recettes ordinaires .	59.457		Dépenses ordinaires .	47.692	
Recettes découlant de la guerre	951		Dépenses découlant de la guerre	12.426	
		60.408			60.118
Budget extraordinaire			*Budget extraordinaire*		
Recettes [1])		754	Dépenses [2])		5.866
Excédent de dépenses sur les recettes		4.822			
		65.984			65.984

[1]) Après une réduction de 5600 millions de francs par suite des prélèvements sur le capital.

[2]) Après une réduction de 5600 millions de francs par suite d'un amortissement extraordinaire de l'emprunt pour l'assainissement de la monnaie.

De quelle façon faut-il transformer le budget de financement en un budget de forces et charges? En contrôlant tous les articles (recettes et dépenses) pour savoir s'ils forment un profit ou une charge pour l'exercice (1949). Pour les dépenses, il faut surtout se rendre compte si elles présentent encore des avantages pour les années suivantes. Ceci est le cas pour les émissions de capitaux, puisqu'elles représentent des investissements de l'Etat.

Il faut nous occuper d'abord de l'exercice ordinaire. Si parmi les recettes, par exemple parmi les recettes des impôts, il y a des sommes appartenant à la levée des années précédentes, il faut les déduire, parce que, quoique reçues en 1949, elles sont un profit d'une année précédente.

Parmi les dépenses ordinaires on trouve e.a. les amortissements d'emprunts; ce ne sont ni charges, ni pertes (qui paye ses dettes s'enrichit); il faut donc déduire ces montants. Puis, il y a parmi les dépenses ordinaires, des investissements: achat d'automobiles, travaux et livraisons pour premier équipement.

Un cas spécial sous ce rapport présente les indemnisations des dommages de guerre. Du point de vue économique ce sont des investissements. Pour l'économie de l'Etat dans un sens plus restreint, ce ne sont en quelque sorte pas des investissements, c.-à-d. en tant que ces biens durables deviennent la propriété d'un tiers, à savoir de ceux qui ont droit à une indemnisation de guerre. Néanmoins ces sommes dépensées porteront fruit dans les années à venir, et elles pourront donc du point

de vue de financement rationnel être amorties à la charge du compte d'exploitation de l'Etat, et cela dans une période conforme à la durée de ces biens durables en question.

Pour faire les corrections décrites ci-dessus il fallait passer en revue tous les articles du budget. Il est clair que les sommes qu'on a déduites ont un caractère arbitraire.

Voici le résultat:

Budget ordinaire

(recettes frs 60408 [2]) millions, pas de corrections)

Dépenses ordinaires	frs 47.692 millions	
déduire: Amortissement dette de l'Etat	,, 1.417 ,,	
	frs 46.275 ,,	
déduire: Dépenses qui porteront fruit dans les années à venir	,, 319 ,,	
Charges	frs 45.956 ,,	
Dépenses par suite de la guerre		frs 12.426 millions
déduire: Dépenses qui porteront fruit dans les années à venir		,, 2.569 [3]) ,,
Charges		frs 9.857 ,,

Un point difficile est l'amortissement sur la fortune de l'Etat. On y trouve des valeurs, des terres p. ex., qui ne comportent pas d'amortissements du tout, ou des immeubles qui ne demandent qu'un amortissement de 1 à 2 % par an (souvent encore moins); du matériel de transport, comme des autos, qui nécessitent un amortissement de 20 % par an. Entre les immeubles et les autos il y a un grand nombre d'objets, où s'effectue un amortissement entre 2 % et 20 %. Pour fixer la pensée, je prends un amortissement moyen de 40 ans. Cet amortissement moyen concerne donc tous les objets durables de l'économie sociale; il n'importe s'ils sont en soi d'un bon rendement (les mines de l'Etat p. ex.) ou non (les chaussées, les ponts, les canaux etc.). Ce qui importe c'est de considérer s'ils rapporteront dans les années à venir.

Pour fixer le montant auquel l'amortissement doit s'appliquer, j'ai fait le raisonnement suivant.

La dette publique de la Belgique se monte à 260 milliards de francs au commencement de 1949. En partie l'actif de l'Etat couvre cette dette. En 1939, avant la deuxième guerre mondiale, la dette publique

[2]) Dont impôts 55.491.

[3]) Après déduction de 5.600 millions de francs à cause de l'amortissement extraordinaire de l'emprunt pour l'assainissement de la monnaie.

de la Belgique se montait à 46,5 milliards de francs, et on peut présumer, que comme aux Pays-Bas, la fortune de l'Etat en Belgique n'était pas au-dessous de cette dette, c.-à-d. qu'il n'y avait pas de dette non couverte.

La valeur de l'actif de l'Etat a augmenté parallèlement à la hausse générale des prix et je voudrais considérer l'augmentation de la valeur comme égale à la hausse du nombre indice général des prix de gros. L'indice des prix de gros, sur la base 1936—1938 = 100, est à présent 400, de sorte que l'actif d'avant-guerre de l'Etat, calculé aux prix de gros actuels, peut être fixé à 4 × 46,5 = 186 ou, en chiffres ronds, à 180 milliards de francs. Mais durant cette période de ± 10 ans, il fallait amortir chaque année $^1/_{40}$ (voir ci-dessus) c.-à-d. un montant de 4500 millions de francs par an, ou en dix ans 45 milliards. La dette de l'Etat couverte est alors de 180—45 = 135 milliards [4]), et la dette de l'Etat non-couverte 260 — 135 = 125 milliards de francs.

Il faut encore augmenter le montant annuel d'amortissement de 4500 millions de francs, de l'amortissement des montants dépensés en 1949 qui donneront des profits pendant les années suivantes. Ces montants sont 319 millions de francs des dépenses ordinaires, 2569 millions de francs des dépenses occasionnées par la guerre et 5112 millions de frs (5866 de dépenses — 754 de recettes) du budget extraordinaire (service du capital). Vu qu'on a dépensé ces montants *durant* l'année 1949, il ne faut que la moitié de l'amortissement annuel, donc $^1/_{80}$ de la somme totale, ce qui devient respectivement 4 et 32 et 64 millions de francs.

La dette de l'Etat non couverte représente une perte de fortune, subie dans le passé, en réalité durant les années d'occupation. Une bonne administration désirera rattraper cette perte, ce qui revient à amortir successivement cette dette au moyen de surplus, pour autant qu'on ne le fasse pas par des prélèvements sur le capital. Si nous mettons le terme d'amortissement à 50 ans, il faut que dans le compte d'administration de l'Etat on fixe à cette fin annuellement encore une somme de $^1/_{50}$ de 125 milliards de francs c.-à-d. de 2500 millions [5]) de francs comme charge.

Le budget de forces et charges (compte d'exploitation 1949) sera comme suit:

---

[4]) Vu le fait, que l'actif de l'Etat avant la guerre n'était certainement pas inférieur à la dette publique et que l'index appliqué n'est pas trop élevé (l'index de construction est plus élevé que l'index des prix de gros), les dommages de guerre matériels ont été compensés à l'actif de l'Etat.

[5]) Virement plus amortissement feront ensemble 4500 + 4 + 32 + 64 + 2500 = 7100 millions de francs par an. Si le partage arbitraire de la dette publique en une partie couverte et une partie découverte est inexact, cela n'exerce relativement que peu d'influence sur un total de virement plus amortissement.

Budget de la Belgique de forces et charges (compte d'exploitation 1949)
(millions de francs)

Charges			*Forces*	
Dépenses ordinaires .	45.956		Recettes (ordinaires et découlant de la guerre) impôts . .	55.491
Amortissement sur l'actif de l'Etat (4500 + 4 + 64)	4.568		Autres profits . .	4.917
		50.524		60.408
Dépenses découlant de la guerre	9.857		Solde passif du compte d'exploitation de l'économie sociale	2.505
Amortissement des investissements à cause d'indemnisation dommages de guerre	32			
Amortissement de la dette publique non-couverte . . .	2.500			
		12.389		
		62.913		62.913

Selon cette rédaction, qui représente un compte d'exploitation de l'économie belge, on souffrirait en 1949 une perte d'exploitation de 2,5 milliards de francs. En considérant le compte de plus près, nous voyons que le montant d'amortissement de la dette publique découverte, qui est aussi de 2,5 milliards de francs, n'a pas été gagné.

IV *LE BUDGET 1949 DES PAYS-BAS*

Si nous dressons le budget des Pays-Bas en forme de liquidation en appliquant la terminologie du budget belge afin de pouvoir mieux comparer, nous rencontrons le budget de financement suivant:

Budget de financement 1949 des Pays-Bas
(millions de florins)

Recettes			*Dépenses*	
Budget ordinaire			*Budget ordinaire*	
Recettes ordinaires .	3.156		Dépenses ordinaires .	2.417
Recettes découlant de la guerre	76		Dépenses découlant de la guerre	816
		3.232	Idem solde passif du fonds d'égalisation agricole	365
				3.598
Budget extraordinaire			*Budget extraordinaire*	
Recette service des capitaux . .		71	Dépenses de capital	365
Excédent des dépenses sur les recettes		660		
		3.963		3.963

Pour la façon dont on a déduit le budget d'exploitation du budget de financement ci-dessus nous renvoyons le lecteur au paragraphe III. Il faut prendre en considération que la dette publique totale des Pays-Bas a été fixée à 24 milliards de florins, dont 15 milliards [6]) ne sont pas couverts.

Nous obtiendrons le budget de forces et charges comme suit:

Budget des Pays-Bas de forces et charges (compte d'exploitation) 1949
(millions de florins)

Charges			*Forces*		
Dépenses ordinaires .	2.236		Recettes (ordinaires et découlant de la guerre) impôts . .	2.919	
Amortissements de l'actif de l'Etat (295 + 2 + 4) .	301		Autres profits	304	
		2.537			3.223
Dépenses découlant de la guerre	585		Solde passif du compte d'exploitation de l'économie sociale .		206
Amortissement des investissements par suite des réparations des dommages de guerre	7				
Amortissement de la dette publique découverte	300				
		892			
		3.429			3.429

Le compte d'exploitation des Pays-Bas donne une perte d'environ 200 millions de florins, de sorte que $^2/_3$ du montant nécessaire à l'amortissement de la dette publique découverte n'ont pas été gagnés.

V *COMPARAISON DES CHIFFRES DE LA BELGIQUE ET DES PAYS-BAS*

Nous allons maintenant procéder à la comparaison des chiffres que nous avons obtenus en transformant les budgets de financement. La difficulté se présente toutefois que les données financières des deux pays sont exprimées en des monnaies différentes.

Il est possible d'éliminer l'influence des monnaies différentes en exprimant tous les montants dans le pourcentage de leur total ou dans le pourcentage d'une autre donnée d'économie sociale. Pour cela nous avons choisi le revenu social évalué qui est un des moyens indiqués pour déterminer la faculté contributive d'un pays.

Puis il est possible de réduire les francs en florins, ou les florins en francs. Mais alors la difficulté se présente de trouver le taux de réduction

[6]) C'est aussi le montant que le premier bilan de l'Etat néerlandais (31 décembre 1947) indique comme déficit.

qui soit économiquement justifié. Nous croyons toutefois pouvoir résoudre ces difficultés d'une façon satisfaisante.

A. *Montants en pourcents de leurs totaux*

Les montants des Budgets de forces et charges (compte d'exploitation) ont été réduits en pourcents de leurs totaux. Voici le résultat:

Budgets de forces et charges (comptes d'exploitation 1949) en pourcents des totaux

Charges			*Forces*		
	Belgique	*Pays-Bas*		*Belgique*	*Pays-Bas*
Dépenses ordinaires	73,0	65,2	Impôts	88,2	85,2
Amortissement de l'actif de l'Etat .	7,2[5]	8,7[5]	Autres profits . . .	7,8	8,8
	80,2[5]	73,9[5]		96,0	94,0
Dépenses découlant de la guerre . .	15,7	17,1	Solde passif du compte d'exploitation de l'économie sociale	4,0	6,0
Amortissement des investissements à cause de la réparation des dommages de guerre . .	−,0[5]	0,2			
Amortissement de la dette publique découverte	4,0	8,7[5]			
	19,7[5]	26,0[5]			
	100,0	100,0		100,0	100,0

N.B. Les chiffres dans les [ ] sont des additions intermédiaires.

La comparaison fait ressortir que, quant aux charges, les montants découlant de la guerre s'élèvent en Belgique à 20 % du total, tandis qu'aux Pays-Bas ce pourcentage s'élève à 26 %. Ce fait n'a rien d'étonnant, puisque les Pays-Bas ont souffert relativement plus que la Belgique.

Du côté des forces, les différences sont moins grandes: pour la Belgique la perte d'exploitation se monte à 4 %, pour les Pays-Bas à 6 %. Que ces pertes ne soient pas très grandes, s'avère si nous calculons, combien les impôts doivent rapporter de plus que ce qui a été indiqué dans le budget pour couvrir cette perte. Pour la Belgique, le rendement des impôts devrait être plus de 4½ % au-dessus de l'estimation, aux Pays-Bas 7 %. Ce sont des augmentations qui ne dépassent pas les limites du vraisemblable.

B. *Forces et charges exprimées en pourcents du revenu national*

Il existe, du revenu national de la Belgique, des estimations sur 1946 et 1947 de respectivement 190 [7]) et 215 [8]) milliards de francs, soit une augmentation de 25 milliards. On ne saurait s'attendre à une pareille augmentation pour 1948 et 1949, vu le chômage croissant. Mais pour le moment nous croyons pouvoir admettre un montant de 250 milliards de francs pour 1949. Pour les Pays-Bas le Bureau Central du Plan a estimé le montant pour 1949 à environ 13 milliards de florins.

Si nous exprimons les montants des budgets de forces et charges en pourcents des montants du revenu national de chacun de ces deux pays, nous obtiendrons le résultat suivant:

Budgets de forces et charges (comptes d'exploitation) 1949
(en pourcents du revenu national estimé)

Charges			*Forces*		
	Belgique	*Pays-Bas*		*Belgique*	*Pays-Bas*
Dépenses ordinaires	18,38	17,20	Impôts	22,20	22,45
Amortissement de l'actif de l'Etat .	1,83	2,31	Autres profits . . .	1,96	2,34
	20,21	19,51	Solde passif du compte d'exploitation de l'Etat .	1,00	1,58
Dépenses découlant de la guerre . . .	3,94	4,50			
Amortissement d'investissements par suite des réparations des dommages de guerre	0,01	0,05			
Amortissement de la dette publique découverte	1,00	2,31			
	4,95	6,86			
	25,16	26,37		25,16	26,37

Les chiffres des deux pays présentent maintenant une grande conformité. La part du revenu national absorbée par l'Etat dans les deux pays est presque égale, respectivement 25 % et 26 %. Les charges „normales" (les deux premiers articles du tableau) exigent dans les deux cas environ 20 % du revenu national; seulement les charges par suite de la guerre sont plus élevées aux Pays-Bas à savoir presque 7 % contre 5 % en Belgique.

[7]) Extrait de: „België en Luxemburg. Stichting Economische Publicaties". 's-Gravenhage.

[8]) Estimation du Prof. F. Baudhuin.

Quant aux profits dans les deux pays, le pourcentage des impôts est 22 % du revenu national, tandis que la perte d'exploitation de l'Etat est respectivement 1 % et 1,6 %, ce qui ne conduira les pays certainement pas à leur perte. Si on éliminait l'amortissement de la dette publique découverte, d'une part le budget serait bouclé, et d'autre part il y aurait un petit surplus.

C. *Comparaison des montants absolus*

Comme nous l'avons observé ci-dessus, il est nécessaire de réduire les monnaies afin de pouvoir comparer les montants absolus. Pour cela le cours officiel (maintenant 100 francs = *f* 6,06) ne saurait servir, parce que ce cours ne rend pas exactement la relation entre le franc et le florin, quant à leur pouvoir d'achat. L'existence d'un cours „noir" en est la preuve.

En 1939, lorsque le cours libre était 100 francs = *f* 6,30, cette relation indiquait en effet le pouvoir d'achat. Nous pouvons réduire les francs et les florins si nous commençons par réduire les francs et les florins 1949 en francs et en florins 1939. Pour cela il faut convertir les monnaies de 1949 à l'aide d'un indice de prix, qui indique la hausse du niveau des prix de 1939 à 1949. Comme tout à l'heure, nous choisissons pour cela l'indice des prix de gros [9]), qui sont pour la Belgique et les Pays-Bas respectivement 400 et 280. Si nous divisons donc les montants de nos Budgets de forces et charges (comptes d'exploitation), qui s'expriment en francs, par 4 et ceux qui s'expriment en florins par 2,8, nous obtiendrons des francs et des florins de 1939 et nous pourrons réduire ceux-ci à l'aide du cours de change alors en vigueur: 100 francs = *f* 6,30.

Pourtant les chiffres sous cette forme ne sont pas encore propres à être comparés, parce qu'ils ne tiennent pas compte de la faculté contributive de la Belgique et des Pays-Bas comparées l'une à l'autre. Ce facteur de la faculté contributive — tout à l'heure nous avons pris pour cela le revenu national — sera en rapport avec le nombre de la population que nous pouvons approximativement fixer à 8.400.000 pour la Belgique et à 9.800.000 pour les Pays-Bas.

Nous avons divisé les chiffres de la Belgique et des Pays-Bas respectivement par 8,4 et 9,8 million et nous obtiendrons donc les chiffres correspondants *par tête de la population* (voir les deux comptes d'exploitation suivants).

---

[9]) Cet indice est applicable ici de préférence à un indice des prix de détail (nombre indice du coût de la vie) car il y a un plus grand rapport entre les articles du commerce de gros en Belgique et aux Pays-Bas, qu'entre les articles du commerce de détail, c.-à-d. les produits consommés dans le ménage.

Budgets de forces et charges (comptes d'exploitation) 1949
(en francs 1939 par tête de la population)

Charges	*Belgique*	*Pays-Bas*	*Forces*	*Belgique*	*Pays-Bas*
Dépenses ordinaires	1,368	1,294	Impôts	1,652	1,688
Amortissement de l'actif de l'Etat .	136	173	Autres profits . .	146	176
	1,594	1,467	Solde passif du compte d'exploitation de l'économie sociale . . .	75	118
Dépenses découlant de la guerre . . .	294	339			
Amortissement des investissements par suite des dommages de guerre	1	1			
Amortissement de la dette publique découverte	74	173			
	369	315			
	1,873	1,982		1,873	1,982

La comparaison de ces chiffres est très instructive. Dans les deux pays les charges „normales" sont à peu près égales (francs 1.500 par tête), les charges découlant de la guerre sont aux Pays-Bas 100 francs par tête plus élevées, et pour cela les charges totales dans ce pays sont aussi plus élevées de 100 francs par tête, à savoir francs 2.000 aux

Budgets de forces et charges (comptes d'exploitation) 1949
(en florins 1939 par tête de la population)

Charges	*Belgique*	*Pays-Bas*	*Forces*	*Belgique*	*Pays-Bas*
Dépenses ordinaires	86	82	Impôts	104	107
Amortissement de l'actif de l'Etat .	9	11	Autres profits . .	9	11
	95	93	Solde passif du compte d'exploitation de l'économie sociale	5	7
Dépenses découlant de la guerre . . .	18	21			
Amortissement des investissements à cause des dommages de la guerre .	5	11			
Amortissement de la dette publique découverte					
	23	32			
	118	125		118	125

Pays-Bas, et en Belgique 1.900 francs. Le rendement des impôts par tête est à peu près le même, tandis que le solde passif du compte d'exploitation aux Pays-Bas est de 100 francs par tête, contre 75 francs en Belgique. Tout bien considéré les différences sont négligeables.

Il va sans dire que la rédaction correspondante en florins donne, par tête le même résultat.

Nous avons pris successivement le revenu national et le nombre de la population pour mesurer la faculté contributive de l'économie sociale. Pour finir nous rapprocherons ces deux quantités pour calculer le revenu national par tête de la population. Pour cela nous avons divisé les montants du revenu national estimé pour l'année 1949 respectivement 250 milliards de francs et 15 milliards de florins par 4 et 2,8 pour réduire les montants en francs et en florins de 1939. Après, les montants obtenus ont été divisés par le chiffre de la population et ensuite on a réduit les florins en francs et les francs en florins (100 francs = f 6,30). Ainsi on a obtenu:

Revenu national par tête de la population en 1949

	Belgique	*Pays-Bas*
en francs de 1939	7,440	7,524
en florins de 1939	471	474

Le revenu national par tête dans les deux pays est à peu près égal selon ce calcul, donc aussi la capacité d'achat est égale quand on prend le niveau du prix de gros comme point de départ. Ci-dessus, nous avons déjà constaté que le montant du revenu national exigé par l'Etat dans les deux pays sous forme d'impôts est à peu près égal: respectivement 1,650 et 1,700 francs ou 104 et 109 florins.

(N.B.) Quand nous aboutissons ci-dessus dans le calcul du revenu national par tête de la population à des chiffres prèsque identiques pour les deux pays, il faut que le lecteur interprète ces chiffres correctement. Ils signifient que le revenu national en Belgique et aux Pays-Bas, exprimé en francs 1939 se situe entre 7.000 et 8.000 francs par tête, ou, en florins 1939, entre 450 et 500 florins.

VI *RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS*

A la fin de cet article je crois pouvoir conclure que les deux buts, définis au commencement, ont été atteints.

J'ai démontré qu'une nouvelle forme de rédaction du budget de l'Etat et du compte de l'Etat, à côté de la forme usuelle, élargira et approfondira notre compréhension des finances publiques et que cette nouvelle forme fera ressortir mieux la fonction du budget de l'Etat. J'appellerais cette forme nouvelle la forme „budgétaire d'exploitation"

du budget de l'Etat ou bien „le compte d'exploitation de l'économie sociale". Cette forme nouvelle consiste en ce que le budget, comme dans les entreprises, prend la forme d'une juxtaposition des forces et charges; il devient donc un compte d'*exploitation* de l'économie sociale.

Il y avait encore un autre but. En donnant cette forme nouvelle aux budgets 1949 de la Belgique et des Pays-Bas on était à même d'examiner s'il y avait oui ou non, et à quel degré, concordance entre les forces et charges, entre les soldes actifs et passifs des comptes d'exploitation des deux économies sociales. En même temps, on a saisi l'occasion de mettre les chiffres [10]) des budgets de l'Etat sous cette nouvelle forme en face de deux données qui traduisent la force de la nation, c.-à-d. le nombre de la population et la grandeur du revenu national.

Les chiffres des deux pays — nous en signalons le caractère arbitraire — présentent une concordance frappante. Là où la situation des Pays-Bas était un peu moins favorable, on était à même d'en indiquer tout de suite la cause: charges plus grandes par suite de la guerre.

La concordance des données des deux pays, dont nous énumérons ici les principales: conformité des charges „normales" de l'économie sociale, l'égalité de la part que ces charges (plus spécialement les impôts) exigent du revenu de l'Etat, égalité du revenu national par tête de la population, — est un facteur très favorable pour la collaboration des deux pays dans une union économique.

[10]) Il devrait être aussi tenu compte, dans ces chiffres, des dons provenant du plan-Marshall.

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE, UN FAUX GARANT CONTRE L'INFLATION

PAR JEAN GRANIÉ

Professeur de littérature économique française
à l'I.S.C.E.F. de Lisbonne

On pourrait, avec quelque raison, transposer à la science économique et financière cet aphorisme que Mr. Jules Romains place dans la bouche du Docteur Knock: „Tout homme bien portant est un malade qui s'ignore." Parce que les perturbations dans l'ordre économique et financier sont mises surtout en évidence par des crises profondes et nettement caractérisées, les observateurs superficiels ont bâti sur ces cas pathologiques des théories témoignant certes, en l'espèce, d'une sûreté de diagnostic profondément réconfortante, mais qui, faute d'un champ suffisant d'observation, perdent toute rigueur scientifique et ne constituent plus que des formules vides lorsqu'elles prétendent englober des phénomènes disparates.

S'agisse-t-il de la hausse des prix ou de l'inflation monétaire, on invoque immédiatement la Révolution Française et ses assignats, l'extraction de l'or au XIXe siècle, et, plus près de nous, l'inflation allemande consécutive à la première guerre mondiale. Ainsi se constitue et prend force la théorie quantitative de la monnaie. Mais lorsque Irving Fisher veut ériger en système la loi quantitative, pour lui donner une portée universelle, il en est réduit à schématiser sa pensée en une équation qui n'est rien d'autre qu'une pure tautologie.

Parce que l'expérience a souvent démontré que l'inflation monétaire allait de pair avec le déséquilibre du budget, les deux phénomènes ont été rapprochés de façon plus ou moins arbitraire, en sorte que toute élévation nominale du coût de la vie, non justifiée par une conjoncture favorable, suscite infailliblement de la part des censeurs un examen critique portant sur le volume de la monnaie mise en circulation en même temps que sur le rapport entre les deux termes du budget. La loi économique, à ce stade, devient un instrument standardisé, une clef à la portée de tous, qui permet, sans grands efforts d'imagination, d'accéder aux rouages fondamentaux: le compartiment du budget, d'une part, et celui de la circulation monétaire. Il suffit d'un coup

d'oeil dans ces deux domaines pour déceler les causes du malaise et se convaincre de la pérennité des thèses orthodoxes. Mais il arrive parfois que les deux compartiments soient en ordre, et l'élévation du coût de la vie peut très bien s'accommoder d'une circulation monétaire stable, d'un budget non déficitaire et d'une production de biens sans changement visible. Ces petits heurts constituent par leurs oscillations la trame de l'équilibre habituel. Et parce qu'ils sont „l'état normal", ils n'arrêtent pas l'attention des chercheurs qui préfèrent réserver leurs investigations à des cas plus nettement spécifiés. C'est cependant cet état de santé apparent qui contient en germe le plus souvent la source des désagréments futurs. Voilà pourquoi il est intéressant de les étudier et de voir comment l'inflation peut naître et se propager sous le couvert d'un budget en équilibre et d'une circulation monétaire adaptée aux besoins.

Nous ne prétendons pas cultiver le paradoxe et soutenir qu'un budget déficitaire soit la meilleure garantie contre les accidents financiers. Mais nous voudrions montrer, quant aux finances de l'Etat et à leur répercussion sur le „tonus" du pays que la notion d'équilibre ou de déséquilibre budgétaire est quelque chose en soi d'assez indifférent et que l'inflation peut naître d'un budget à première vue irréprochable.

***

Il importe tout d'abord de définir sans équivoque les vocables dont il va être fait usage:

Le terme d'inflation monétaire ne peut s'appliquer à autre chose qu'au rapport existant entre la quantité de monnaie en circulation et la masse des biens qui constituent le revenu d'une nation. De même que la notion de „valeur" marque un rapport entre deux utilités, le volume de la circulation, la valeur du signe monétaire, ne peuvent être définis que par référence à la quantité de biens qui en sont la contre-partie. Un accroissement dans le volume des signes monétaires n'est pas synonyme d'inflation. Il ne le devient que si le revenu réel de la nation n'a pas augmenté dans une proportion identique. A l'inverse, une circulation monétaire stable peut être disproportionnée au revenu réel d'une nation lorsque celui-ci a diminué pour une raison quelconque.

Le fait, donc, que la valeur de la monnaie soit déterminée par le rapport entre les biens et les signes monétaires nous oblige à considérer toujours ces deux éléments simultanément — alors que l'on envisage surtout le facteur monétaire —, et lorsque nous parlerons d'inflation, il faudra entendre par là une disproportion entre le revenu réel et sa représentation nominale, quel que soit celui des deux qui ait varié, au lieu que ce terme dans son acception générale, s'applique surtout à l'émission surabondante de monnaie.

Un budget équilibré est celui dans lequel les recettes ordinaires sont égales aux dépenses, le budget déficitaire étant celui pour lequel les

recettes ne peuvent s'égaler au montant des dépenses que par l'adjonction de ressources extra-ordinaires. En d'autres termes, l'actif du budget équilibré est constitué uniquement par les impôts et par les ressources que l'Etat retire de son domaine ou de ses activités économiques. L'actif du budget déficitaire comprend, outre ces revenus normaux, le produit des emprunts effectués soit directement soit indirectement, auprès des particuliers, des banques privées ou de la banque d'émission.

Ici encore les termes usuels prêtent à confusion, car un budget, quel qu'il soit, est toujours équilibré, les dépenses ne pouvant être effectuées que dans la limite des recettes recouvrées; ce qui différencie le budget dit équilibré du budget déficitaire, c'est uniquement la composition de son actif. Nous adopterons néanmoins la terminologie courant pour ne pas verser dans le byzantinisme.

Cela étant, et si l'on met à part, pour le moment le recours à l'Institut d'Emission, on constate que budget équilibré et budget déficitaire ne diffèrent pas sensiblement l'un de l'autre.

Supposons, par exemple, un pays à structure libérale dans lequel l'Etat se borne à assumer différents services publics sans participer directement à la production de biens matériels. Quelle va être, sur l'économie nationale, l'incidence d'un prélèvement destiné à couvrir les dépenses administratives?

Que l'impôt soit le procédé utilisé ou l'appel à l'épargne privée, la première sera le retrait de la circulation d'une certaine quantité d'espèces monétaires temporairement consignée entre les mains de l'Administration. Mais cette neutralisation ne sera que temporaire et la monnaie retournera bientôt dans les patrimoines privés, par des voies différentes suivant la politique gouvernementale et le type de budget envisagé: En période de déséquilibre budgétaire, une partie en aura déjà été consommée par anticipation et servira à éteindre des créances dont quelques-unes auront déjà joué un rôle monétaire; une fraction importante rémunérera les agents des services publics; une autre sera affectée au paiement des intérêts de la Dette et retournera sous cette forme chez les souscripteurs des anciens emprunts, qui sont d'ailleurs, le plus souvent, les souscripteurs des emprunts nouveaux. Enfin le reliquat sera peut-être consacré à des investissements productifs et reviendra ainsi sur le marché par un mécanisme à deux degrés. Dans le cas d'un budget équilibré, le total consommé par les services publics restera identique, une fraction plus élevée sera consacrée aux investissements; enfin l'Etat ne se bornera pas à payer les intérêts de sa Dette mais amortira en partie celle-ci, ce qui revient à dire que la monnaie ne retournera pas chez les particuliers sous forme d'intérêt mais sous forme de capital.

Bref, si nous excluons la destruction de signes monétaires consécutive au remboursement des avances consenties préalablement par l'Institut

d'Emission — et nous avons mis soigneusement à part cet organisme dans notre hypothèse — on voit que toutes les espèces collectées par l'Etat retournent au secteur privé et que la masse monétaire n'a pas bougé d'un pouce, le seul résultat étant un transfert d'une certaine portion du revenu nominal entre les diverses classes de la Nation.

Dès lors, en quoi les conséquences diffèrent-elles selon qu'il s'agit d'un budget équilibré ou déficitaire, d'un prélèvement sous forme d'impôt ou sous forme d'emprunt? C'est ce que nous allons voir à travers deux cas-types reflètant deux conceptions également erronées.

Ne s'attachant qu'à la première phase du processus que constitue le prélèvement, certains ont cru qu'il suffisait d',,éponger" la circulation monétaire pour que les prix retrouvent ipso facto une stabilité due à l'affaiblissement de l'offre, privée de son moteur. Cette supposition est en soi parfaitement logique sauf que l'éponge fiscale ne peut rester éternellement imbibée d'eau et qu'il faut bien l'exprimer quelque part, ailleurs, dans la mesure du possible, que dans la bassine où l'on vient de puiser. Quoiqu'il en soit, il faut déjà noter une première dissonance suivant la qualité des revenus épongés: L'impôt prélève en majorité des signes monétaires destinés à la consommation, l'emprunt se nourrit essentiellement d'épargnes thésaurisées dont la masse n'influait pas sur le cours du marché des biens. L'épongement fiscal ne se peut donc concevoir que sous forme d'impôt.

Mais la deuxième phase suit inexorablement — mise à part, toujours, l'hypothèse d'un remboursement des avances consenties par la banque d'émission et de la destruction subséquente des billets — et la différence entre les deux types de budget se traduit uniquement par la nouvelle destination des signes monétaires. En cas de déficit, le cycle est accompli avec plus de rapidité et la monnaie échoit surtout à des consommateurs. Si le budget est équilibré, la part réservée aux investissements et à l'amortissement de la dette se trouvant accrue, la retransmission aux consommateurs est moins directe et les bénéficiaires du remboursement en réservent une partie sous forme d'épargne. Le résultat effectif, dans ce deuxième cas, est de freiner les transferts de numéraire, de sorte que le prélèvement fiscal, s'il n'influe pas sur la quantité de monnaie proposée aux échanges, agit efficacement sur la vitesse de circulation.

La théorie classique assimile à peu près entièrement la vitesse de circulation et le volume global des signes monétaires quant à leur action sur le niveau des prix. Un accroissement de la vitesse de circulation aurait sur les prix un effet comparable à celui d'une augmentation de la quantité de monnaie. A l'inverse, donc, la neutralisation temporaire d'une certaine fraction de la monnaie existante produirait, pendant ce laps de temps, un résultat comparable à celui qu'entrainerait la suppression de certains signes monétaires. Cela étant, l'épongement

fiscal freinerait efficacement la hausse des prix, quelle que soit la destination ultérieure de la monnaie collectée par l'Etat.

Mais la théorie classique implique aussi un rôle compensateur des deux phénomènes l'un par rapport à l'autre. Si la quantité de monnaie diminue les besoins des consommateurs demeurant identiques, la vitesse de circulation va s'accroître, pour pallier précisément le manque de monnaie. Dès lors le prélèvement n'aura servi à rien.

Toute cette conception mécaniste, enfin, est par ailleurs combattue fortement par les théoriciens modernes qui, niant toute relation entre la quantité de monnaie et sa vitesse de circulation, s'attachent à démontrer que cette dernière obéit à des règles qui lui sont propres. Il serait oiseux de discuter ici de ces diverses théories mais on peut dénoncer à coup sûr le caractère fragile d'une opération financière basée sur des données théoriques aussi chancelantes. S'il suffisait d'un exemple, le retrait des billets de 5.000 francs, en France, qui, entre autres objectifs plus précis, visait en partie à freiner la circulation monétaire, n'a réussi qu'à susciter chez les particuliers des embarras temporaires de trésorerie sans stopper pour autant la poussée inflationiste.

Tout effort tendant à ralentir la vitesse de circulation paraît donc, à première vue, assez aléatoire et l'on ne peut attendre de résultats sérieux que d'une politique agissant directement sur le volume des signes monétaires. Il nous faut faire ici intervenir l'institut d'émission que nous avions jusqu'à présent laissé dans la coulisse.

L'Institut agit directement sur la quantité de monnaie, soit pour l'amplifier, soit pour la réduire. Il l'amplifie, lorsque, pour répondre aux demandes d'avances formulées par l'Etat, il émet de nouveaux billets où lorsqu'il réescompte, par le même procédé, les bons du Trésor avant la date légale de remboursement. Il la réduit par la suppression matérielle des billets. Ces deux opérations sont facilement accessibles au profane et leur effet mécanique se double d'un effet psychologique qui en multiplie les conséquences. Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer la crise du franc en 1926.

Notre dispositif étant en place par l'introduction de l'organisme émetteur, nous pouvons suivre sans trop de peine les incidences du prélèvement suivant le type de budget envisagé:

Lorsque l'Etat prélève sa part sous forme d'impôt, il frappe essentiellement des revenus destinés à la consommation. Les encaisses destinées aux investissements n'en sont pas affectées, non plus que la production de biens, par contre-coup.

Lorsque l'Etat effectue un emprunt, il s'adresse à l'épargne et réduit d'autant les investissements productifs possibles, la production ultérieure de biens, par voie de conséquence.

Or le prélèvement par l'impôt caractérise le budget équilibré, l'appel à l'épargne, le budget déficitaire.

Lorsque l'Etat affecte ses disponibilités à l'amortissement de la Dette, il restitue au public des capitaux, lesquels, de ce fait et étant donnée la qualité des destinataires, seront vraisemblablement épargnés et féconderont ultérieurement les industries privées. Outre que la demande, sur le marché des biens, ne sera pas gonflée du fait de ce remboursement, la production de biens est susceptible de s'accroître dans l'avenir.

Lorsque l'Etat se borne à payer ses créanciers et ses agents au jour le jour, il restitue au public des revenus qui seront certainement dépensés de même. La demande sur le marché des biens sera accrue dans une proportion identique à celle de la réduction qu'elle aurait pu enregistrer du fait du prélèvement.

Or le premier cas se présente surtout lorsqu'il s'agit d'un budget équilibré ou excédentaire, le second est surtout fréquent en période de déficit.

Lorsque l'Etat, à court d'argent, se fait consentir une avance par la banque d'émission et que celle-ci, en contre partie, joue son rôle d'émetteur, le volume de la monnaie, et la demande de biens, se trouvent artificiellement gonflées sans que la production et l'offre des biens aient subi de changement.

Lorsque l'Etat, par l'intermédiaire de la banque d'émission fait détruire des signes monétaires en excédent, une quantité moindre de monnaie va faire face sur le marché à une quantité inchangée de biens.

Ces deux hypothèses se vérifient respectivement lorsque le budget est en déficit et lorsqu'il est excédentaire.

Bien que le parallélisme établi ci-dessus ne soit pas rigoureusement absolu, il s'applique néanmoins à la majorité des cas. C'est ,,ce que l'on voit'', et la co-existence de ces phénomènes apparents explique pourquoi, selon une conception généralement répandue, équilibre budgétaire est synonyme de finances saines et de stabilité des prix par la régularisation du volume monétaire, tandis qu'un budget déficitaire signifie l'inflation.

Si l'on va cependant au fond des choses, on doit constater que les effets favorables que l'on enregistre ne résultent pas directement de la structure du budget mais de la destination que donne l'Etat aux fonds collectés par ses agents. Il est certes vraisemblable que l'amortissement de la Dette Publique ou la destruction des billets seront facilitées par un excédent des recettes fiscales par rapport aux dépenses ordinaires, mais on ne saurait établir une liaison entre ces facteurs, et il est possible que l'excédent, au lieu d'être détruit ou d'amortir la Dette, retourne dans la circulation sous forme de revenus, par suite d'une augmentation des dépenses de l'Etat. Il n'est pas non plus interdit d'envisager le cas où, le budget étant déficitaire, l'Etat emprunte précisément pour amortir sa Dette et où l'Institut d'émission se livre à la destruction des billets pour son propre compte.

Si l'on envisage d'autre part le mode de prélèvement, on ne retrouvera

pas toujours la différence que nous avons marquée entre l'impôt et l'emprunt. Si, conformément à notre définition de l'équilibre budgétaire, nous persistons à distinguer entre ces deux modes de financement, il est un cas où ils sont pratiquement confondus quant à leurs effets sur la conjoncture présente. C'est lorsque le taux de l'impôt est tellement élevé que celui-ci absorbe, outre l'encaisse courante des individus, leur encaisse de thésaurisation. Dans ce cas en effet, le prélèvement absorbe aussi une grande partie des investissements futurs. Il en résulte surtout que le mode de perception, impôt ou emprunt, n'a plus, à partir d'un certain taux, aucune espèce d'importance en ce qui concerne le présent. Nous en concluons que le taux de l'impôt est le seul facteur auquel il convienne de s'attacher. Au-dessous d'une certaine limite, il laisse les épargnes intactes et ne compromet pas l'avenir immédiat. Au-dessus, il pompe les épargnes comme le ferait un emprunt et dès lors peu importe que l'on fasse appel à l'un ou l'autre de ces procédés, que le budget soit normalement équilibré au moyen de l'impôt, ou qu'il le soit, d'une façon plus anormale, par le truchement de l'emprunt.

Peu importe, en somme, que le budget soit normalement ou anormalement équilibré — nous préférons cette expression à celle de budget déficitaire — la seule chose qui importe est de savoir sur quelle catégorie d'encaisses va porter le prélèvement, si le taux de l'impôt se maintient dans de justes limites et si le train de vie de l'Etat n'est pas disproportionné au revenu de la Nation.

***

Pour préciser notre pensée et montrer comment un budget en équilibre peut être générateur de perturbations dans l'échelle des prix, il nous faut, comme tel économiste libéral de jadis, montrer, à côté de „ce que l'on voit", „ce que l'on ne voit pas" et approfondir quelques notions relatives aux biens et à la monnaie.

Nous avons jusqu'à présent envisagé la monnaie sous sa forme visible d'espèces métalliques ou de billets de banque. Nous en pouvons dire autant de la monnaie scripturale.

Mais qu'est-ce que la monnaie, sinon une créance sur le revenu de la Nation? La masse monétaire étant la représentation nominale de la richesse réelle d'un pays, tout individu détenteur d'une parcelle de l'encaisse globale peut, à tout moment, acquérir une fraction équivalente du revenu réel. Dès lors que l'Etat effectue sur cette encaisse un prélèvement, quelle que soit la forme adoptée, il s'adjuge apparemment des signes monétaires, mais en fait'il transfère à lui une partie des droits de créance des particuliers, il s'arroge le droit de prélever une fraction du revenu réel de la Nation. Ce prélèvement en nature, il l'effectue ensuite, soit par ses agents, soit par les individus auxquels il a transmis ses droits. De sorte que toute perception fiscale effectuée en numéraire

se traduit en dernière analyse par une consommation en nature du revenu réel.

Nous n'avons pas besoin d'approfondir cette conception sur laquelle précisément, dans un des derniers numéros de cette revue, s'appuyait Mr. Cluseau pour démontrer l'inanité de la vieille thèse qui voyait dans l'emprunt le moyen de rejeter sur les générations futures le poids des dépenses publiques présentes. Nous sommes d'accord avec Mr. Cluseau qu'impôt et emprunt ne se différencient guère en cette matière puisqu'ils restreignent tous deux les possibilités des consommateurs privés de disposer du revenu national. Nous voudrions quant à nous, en partant des mêmes données, envisager surtout la partie prenante et montrer comment les finances publiques, malgré leur caractère très particulier, ont certains points communs avec la gestion des budgets privés.

Cette assimilation revêt souvent un aspect paradoxal étant donnée la forme sous laquelle elle est conçue. Ce que l'on envisage le plus volontiers dans le budget de l'Etat c'est le rapport entre les recettes et les dépenses, rapport qui constitue certes le problème fondamental pour les comptables du Trésor mais qui ressortit seulement au domaine de la pure économie domestique. En d'autres termes, le rapport entre les recettes et les dépenses intéresse essentiellement, comme nous le disions, l'économie domestique de l'Etat, considéré en tant qu'entité gouvernementale, mais il n'affecte pas directement la structure économique de la Nation.

Lorsqu'un particulier constate un décalage entre ses ressources et ses dépenses, il peut essayer d'accroître celles-là en effectuant un emprunt ou bien restreindre celles-ci. Dans le premier cas, il consommera par lui-même des biens que d'autres auraient consommés, dans le second cas, il réduira sa consommation et laissera à d'autres la disposition des biens dont il se sera privé. De toutes façons la tenue de son budget privé n'affectera en aucune manière la marche de l'économie, la seule chose qui compte étant le procédé qu'il utilisera pour sortir du déficit.

Lorsqu'un entrepreneur ne réussit pas à équilibrer son prix de vente et ses frais d'exploitation, s'il persiste à maintenir son entreprise en état permanent de déficit, il s'achemine à coup sûr vers la faillite, mais la situation désastreuse de ses finances privées ne regarde que lui et ne se répercute pas sur l'économie nationale. Les conséquences pour celles-ci apparaîtront seulement lorsqu'il sera obligé de suspendre sa production.

En résumé, le fait qu'un budget privé soit équilibré ou déséquilibré n'offre absolument aucun intérêt pour autrui. Seules se répercutent sur la communauté les mesures par lesquelles le sujet cherchera à faire passer ses finances de l'état de déséquilibre à celui d'équilibre. Or nous constatons, dans les cas envisagés, que l'incidence de ces mesures se

traduira soit dans le domaine de la production soit dans celui de la consommation. On peut, en d'autres termes, substituer au couple recettes-dépenses, qui sont des données purement comptables, le couple production-consommation dont les variations intéressent l'économie nationale dans son ensemble.

Il n'en va pas différement pour l'Etat. Lorsque celui-ci, en période de déficit, cherche à équilibrer son budget soit par l'emprunt soit par l'émission de signes monétaires nouveaux, il augmente sa consommation, il augmente la quote-part du revenu national perçu par lui. Lorsque l'équilibre est obtenu par une diminution des dépenses, ce que l'on enregistre en fait c'est une diminution de la consommation de la part de l'Etat, un prélèvement moindre sur le revenu national.

Et de même l'Etat peut augmenter sa production pour accroître ses ressources. Le phénomène ici est moins perceptible car l'autorité publique ne perçoit pas directement auprès des usagers une retribution équivalente à la valeur des services rendus, mais il est évident que ces services, parce qu'ils enrichissent le patrimoine national, permettent de prélever plus aisément une contre-prestation auprès des contribuables. L'Etat peut donc, en ce domaine, être assimilé à un entrepreneur quelconque.

Le caractère particulier des finances publiques est mis en évidence par ce fait que l'Autorité dispose d'un pouvoir régalien qui lui permet de considérer sous un autre angle que le commun des mortels la gestion de son budget. Mais, encore une fois, ceci n'est qu'un aspect secondaire de la question, qui ressortit à l'aspect purement domestique du problème et n'intéresse directement que les agents de la comptabilité publique. Quant à l'incidence de cette gestion sur l'économie de la Nation, étant donné qu'elle se traduit en termes de production et de consommation, le rôle de l'Etat ne diffère pas de celui d'un entrepreneur privé.

Celui-ci consomme, dans son exploitation, une certaine quantité de biens dont il restitue la valeur sous une autre forme au terme du cycle productif. Son entreprise consomme directement des matières premières; les salaires payés aux ouvriers, les intérêts versés aux capitalistes constituent chez leurs détenteurs une créance sur le revenu de la Nation dont ils usent au fur et à mesure de leurs besoins. Toutes les dépenses d'exploitation aboutissent donc, en dernière analyse, à un prélèvement sur le revenu national.

L'économie sera désaxée, le pays appauvri et les prix facticement gonflés lorsque les entrepreneurs ne restitueront pas à la collectivité une somme de valeurs au moins équivalentes à celles qui ont été consommées pour alimenter la production. Cela se vérifiera, par exemple, lorsque les salaires seront nominalement accrus sans accroissement parallèle dans la quantité ou la qualité des biens produits. Et peu importe à quelle source l'entrepreneur aura puisé son numéraire, qu'il provienne

des fonds de roulement, ou d'investissements, ou qu'il ait été créé de toutes pièces par une banque sous forme d'avances. Dans ce dernier cas, si les fonds sont dilapidés sans qu'il en résulte un accroissement de la production, les signes monétaires nouveaux ne trouvant pas leur contrepartie sur le marché des biens constitueront un facteur d'inflation. Si au contraire les avances de la banque ont financé une production effective, les biens ainsi créés confèreront une valeur à la monnaie scripturale dont l'apparition n'aura fait qu'anticiper sur l'accroissement du revenu national.

Pourquoi le critère serait-il différent en ce qui concerne l'Etat? Nous avons déjà suffisamment analysé la nature de ses prélèvements pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir.

Il prélève, nous l'avons vu, une certaine fraction du pouvoir d'achat des individus et s'attribue ainsi le droit de consommer lui-même une partie du revenu réel. Il prélève, par ailleurs, des services, c'est-à-dire, en d'autres termes, qu'il enlève au secteur privé des milliers d'agents dont il utilise à son profit l'activité. L'intervention de l'Etat se traduit donc, dans tous les cas, au premier stade, par une diminution des ressources du pays, soit directement, par une soustraction effectuée sur les biens matériels, soit indirectement, parce que la force de travail des individus se trouve, en partie, orientée vers d'autres fins.

En compensation, l'Etat restitue à la collectivité des biens et des services. Des biens matériels, lorsqu'il participe à la gestion d'une société, sous un régime de nationalisation ou d'économie mixte; des biens indirects, mis à la disposition du public, tels les routes ou les chemins de fer; enfin des services immatériels, difficiles à mesurer parce qu'ils ne sont pas négociables, mais qui constituent néanmoins l'essentiel de son apport. Telles sont, par exemple, les fonctions de police, au sens large du mot. Il est indéniable que la sécurité des transactions, la sécurité des personnes et des biens, contribuent plus que tout autre moyen à l'enrichissement d'un pays par le surplus de productivité conféré aux manifestations de l'activité humaine.

Le déséquilibre entre le passif et l'actif, envisagé du point de vue de la Nation, c'est-à-dire entre le prélèvement et la restitution, peut provenir de causes diverses: ou la production privée diminuera par suite d'une pénurie de main d'oeuvre due au recrutement effectué par l'Administration, ou la diminution affectera les biens et services fournis par l'Etat. Dans ces deux cas, une quantité moindre de biens s'échangera contre une quantité équivalente de monnaie et la hausse des prix peut s'expliquer par la simple théorie quantitative.

Mais la théorie quantitative ne constitue qu'une simplification grossière. Elle n'envisage les rapports d'échange globaux que dans leur généralité abstraite, en considérant, d'une part, la quantité de biens offerts sur le marché et d'autre part, la quantité de monnaie en

circulation. C'est oublier que les rapports d'échange jouent essentiellement d'individu à individu, et le seul phénomène qui mérite vraiment qu'on l'étudie, c'est le comportement des sujets et les ressorts qui le déterminent.

Devant une aggravation de la fiscalité, le producteur cherche à esquiver l'impôt en en faisant retomber le poids sur les acheteurs. Tout prélèvement supplémentaire de l'Etat entrainera de ce fait une élévation des prix, si les conditions demeurent identiques par ailleurs, c'est-à-dire, si l'entrepreneur ne bénéficie pas, en contre partie, de la possibilité d'accroître sa production ou de réduire son prix de revient.

L'aggravation des impôts qui pèse sur le consommateur incite celui-ci à accroître ses revenus, en majorant lui-même le prix de ses produits ou des services qu'il négocie, à moins qu'il ne puisse réduire nominalement ses autres dépenses: frais de transport, par exemple, sécurité, pour ne parler que des secteurs dans lesquels l'Etat intervient directement.

Ainsi chaque prélèvement supplémentaire de l'Etat, toutes choses demeurant égales par ailleurs, entraine une élévation du coût de la vie, résorbée seulement dans la mesure où l'Etat lui-même augmente en contre-partie la quantité de biens et de services mis par lui à la disposition de la collectivité.

Plus que le rapport recettes-dépenses, donc, ce qui intéresse particulièrement l'économie nationale, c'est le rapport existant entre les valeurs que l'Etat prélève et celles qu'il restitue. Peu importe, en dernière analyse, la façon dont le prélèvement est effectué, sous forme d'impôt, d'emprunt, ou par l'émission de signes monétaires. Que l'Etat perçoive des impôts, qu'il effectue un emprunt, ou qu'il émette de nouveaux billets, le résultat est le même et s'inscrit au passif de la Nation. L'apport de l'Etat figure à l'actif. Et c'est de la comparaison entre ces deux postes, ces deux postes seulement, que l'on peut apprécier le rôle de l'Administration et tirer quelque conclusion quant à la marche des prix et de l'économie nationale.

Les prix peuvent s'élèver et l'inflation se manifester.

Même si la circulation monétaire n'a pas varié.

Même si la production de biens n'a pas subi de modifications visibles.

Même si le budget est en équilibre,

car la notion d'équilibre budgétaire — c'est là-dessus que nous insistons —, qui implique seulement un certain rapport entre les recettes et les dépenses de l'Etat n'a rien de commun avec le problème fondamental qui est de déterminer le rapport existant entre les prélèvements effectués par l'Etat et la somme des valeurs qu'il restitue.

Cette proportionnalité constituant notre première règle d'or en ce qui concerne la saine gestion des finances publiques, il y faut joindre un deuxième critérium auquel nous avons déjà plus haut fait une allusion à peine voilée en parlant des justes limites dans lesquelles doit

se cantonner le taux de l'impôt et de la proportion qui doit exister entre le train de vie de l'Etat et les ressources du pays.

Nous n'avons jusqu'à présent envisagé qu'un accroissement de la productivité dû à l'action directe ou indirecte de l'Etat. Mais le revenu national peut se trouver accru pour d'autres raisons parmi lesquelles, en premier lieu, l'activité propre des individus eux-mêmes. Dans ce cas, si l'Etat prélève une quantité absolue plus élevée des biens qui constituent la richesse nationale, nous ne disons pas qu'il agira d'une manière très élégante en s'octroyant ainsi un supplément qu'il n'a pas contribué à faire naître, mais si, tout en prélevant une quantité absolue plus élevée, sa quote-part relative demeure la même, l'économie nationale ne subira pas de préjudice. On peut même envisager un prélèvement qui absorbe la totalité des biens produits en surplus; ceci constituerait une pure spoliation mais la quote-part du revenu échéant aux particuliers, l'économie des individus, ne subiraient à priori nulle modification, sauf que l'esprit d'entreprise en serait largement émoussé. Mieux vaut s'en tenir à l'hypothèse intermédiaire et l'on doit reconnaître alors à l'Etat le droit de profiter des enrichissements survenus dans le patrimoine national dans la mesure où il s'en tient toujours à une fraction invariable. La justification réside dans ce fait que le revenu n'est en aucun cas distribué selon les normes de la justice et que les responsables de l'enrichissement collectif n'en profitent jamais que concurremment avec les autres individus dont les droits sont, en cette matière, aussi contestables que ceux de l'Autorité Publique.

Prélèvement de l'Etat proportionnel d'une part, à la valeur des services effectivement restitués, et d'autre part aux variations du revenu national, dans la mesure où celui-ci s'est modifié sous l'action de causes étrangères à l'activité gouvernementale, telles sont donc les deux limites qui doivent, selon nous, contenir le budget strictement orthodoxe.

Il est difficile d'en donner une application concrète, faute de pouvoir évaluer exactement le revenu d'un pays, et à plus forte raison, le total des services matériels ou immatériels, qui constituent l'apport de l'Etat. Si nous considérons, par exemple le budget de la France, en admettant, ce qui doit être à peu près exact, que les services rendus par l'Etat sont sensiblement équivalents à ce qu'ils étaient avant-guerre, on peut approximativement établir ce que représente le prélèvement fiscal par rapport à la fortune nationale et par référence aux chiffres de 1938. Il est difficile de savoir si le revenu de la nation a augmenté depuis dix ans. Nous pencherions plutôt vers l'hypothèse inverse, étant données les destructions entraînées par la guerre. L'Etat prélevait alors une quantité de biens dont la valeur numérique exprimée en signes monétaires était de 54.739.060.976 francs. Le même prélèvement en nature, à l'heure actuelle, du fait que les prix sont sensiblement multipliés

par 20, devrait se traduire par un budget n'excédant pas 1.100 milliards.

Lors donc que certains commentateurs estiment les dépenses de l'Etat sensiblement équivalentes à ce qu'elles étaient en 1938, ils commettent en premier lieu une erreur d'appréciation, car le budget ordinaire prévu pour cette année est tout de même de 1.250 milliards. Ils s'attachent en outre à une fausse apparence et n'envisagent pas le rapport effectif entre la consommation en nature de l'Etat et le revenu national en nature; ou bien ils postulent, sans aucune justification, que le revenu réel de la nation est identique à celui qu'il était en 1938.

On peut donc en conclure que le budget de la France à l'heure actuelle déborde légèrement le cadre que nous avons tracé, à l'intérieur duquel s'inscrit la saine gestion des finances publiques, et qu'il constitue par là un facteur d'inflation, fusse-t-il même régulièrement équilibré.

Car la notion de rapports entre le budget de l'Etat et le revenu national, entre le montant du budget et les services rendus par l'Etat exclut et rend vain l'appel à la notion d'équilibre budgétaire. Supposons un pays, par exemple, dans lequel l'Administration restitue à la collectivité plus de biens ou de services qu'elle n'en consomme elle-même. Peu importe que le budget soit ou non déficitaire. Peu importe que l'Etat, pour faire face à ses échéances, recoure à la planche à billets, ou à l'emprunt auprès des particuliers, ou à l'élévation du taux des impôts. Le bien-être des particuliers n'en sera pas affecté, le niveau des prix ne s'élèvera pas, tant que le surplus de consommation du fait de l'Etat n'absorbera pas le supplément d'utilités créées par lui. A l'inverse un pays peut présenter, des années durant, un budget parfaitement équilibré et s'acheminer doucement vers la ruine, sans emprunts tapageurs, sans émission de nouvelle monnaie, sans gonflement de la circulation fiduciaire, parce que l'Etat consommera une fraction exagérée du revenu national et ne restituera à la collectivité que des biens ou des services d'une valeur moindre.

***

Nous n'avons, jusqu'à présent, envisagé la question que d'un point de vue statique, en quelque sorte. Il nous faut, pour compléter cet exposé, étudier aussi le problème sous son aspect dynamique et bousculer pour cela le principe de l'annualité du budget, principe, par ailleurs, qui subit de toutes parts de sérieuses entorses.

Les règles de proportionnalité que nous avons dégagées sont valables quelque unité de temps que l'on adopte. Le budget étant annuellement établi, la pratique a prévalu d'équilibrer les recettes et les dépenses afférentes à ce laps de temps. Si l'on se rallie à cette théorie, l'équilibre, tel que nous l'avons défini nous-mêmes, s'inscrit entre deux points extrêmes, séparés par un intervalle de douze mois, et qui constituent, en langage de physique, les deux termes de l'oscillation. Mais il n'est

pas interdit de concevoir une oscillation qui se développerait pendant six mois seulement, ou à l'inverse, pendant 5 ans, 10 ans, ou pendant toute la durée d'une génération. La seule différence dans ce cas est que l'amplitude du déséquilibre sera certainement plus marquée, outre que les fortunes personnelles des individus peuvent varier dans l'intervalle sous l'influence de contingences extérieures. Nous voulons simplement avancer cette opinion que le choix de l'unité de temps est une chose purement arbitraire car les revenus et les services ne naissent pas immédiatement de la consommation des biens qui doit les engendrer. Une période de durée variable s'écoule nécessairement entre le moment où des investissements sont réalisés, des utilités absorbées par la machine productrice, et celui où les biens en résultant sont tous apportés sur le marché. A plus forte raison lorsqu'il s'agit de services immatériels, tels l'instruction ou la sécurité, il peut s'écouler plusieurs années après la constitution d'un corps de policiers jusqu'au moment où l'effet de cette mesure se répercute sur les plans économique et social, et plusieurs années sont nécessaires aussi pour que les élèves qui usent leurs fonds de culottes sur les bancs de l'école puissent dispenser à la communauté les lumières qu'ils auront acquises. Il serait vain, dans ce cas, de reprocher à l'Etat les dépenses afférentes à la police ou à l'instruction publique parce que leur équivalent en utilités ne peut être récupéré en l'espace de douze mois.

Cela étant, et compte tenu des règles édictées plus haut, quatre dérogations apparentes peuvent être admises:

Ou bien l'Etat a rendu auparavant un service relativement gratuit en ce sens qu'il a apporté à la communauté une somme de valeurs supérieure à celles qu'il a lui-même consommées. Il peut dès lors se croire autorisé à prélever le surplus à retardement.

Ou bien l'Etat n'a pas profité d'une période de prospérité exceptionnelle, et il entend se rattraper après coup.

Ou bien il spécule sur un enrichissement ultérieur de la Nation, survenu de son fait ou indépendamment de lui, ces derniers cas constituant, on le voit, deux hypothèses distinctes.

Il convient cependant de n'user de ces procédés qu'avec circonspection.

Quant au prélèvement à posteriori, il soulève le problème de la permanence du revenu national. Celui-ci, en effet, peut avoir décru dans l'intervalle parce que son élévation résultait de causes accidentelles et temporaires, ou bien un nouvel équilibre peut s'être établi à ce moment-là que l'action ultérieure de l'Etat viendra détruire. Si l'accroissement s'est maintenu intact, sans que la conjoncture économique en ait été influencée, cela ne peut être dû qu'à une espèce de neutralisation de l'excédent, en sorte que la dérogation est seulement apparente et que le revenu consommé par l'Etat avait déjà été soustrait aux particuliers dès son apparition.

Ainsi agit par exemple le Gouvernement portugais lorsqu'il utilise, à l'heure actuelle, à des fins de consommation ou à des dépenses d'investissement, les avoirs à l'étranger exceptionnellement accrus du fait de la guerre et de la surestimation dont furent alors l'objet de la part des belligérants les minerais de wolfram, pour ne citer que ce produit. Il s'agit bien, dans ce cas, d'un revenu accidentel — le prix du wolfram s'étant rapidement normalisé dès la fin des hostilités — et qui n'a pu subsister, sans influer sur la circulation monétaire et le coût de la vie, que dans la mesure où les ressources ainsi créées ont été, dès l'origine, mises hors de la disposition des particuliers. L'utilisation est postérieure à l'enrichissement, mais la soustraction a été concomitante à l'accroissement du revenu.

Quant au pouvoir d'achat immédiatement utilisé sur le marché national — et qui procédait en particulier des avances consenties par les banques pour activer l'extraction — il a entraîné sur ce marché un nouvel équilibre, des prix plus élevés et que ne justifie plus l'état de la conjoncture, et si le gouvernement, en présence d'une circulation manifestement trop abondante, était, à l'heure actuelle, tenté d'éponger les revenus par une fiscalité croissante, d'effectuer un véritable prélèvement a postériori il se heurterait à des situations acquises, à un raidissement de la part des producteurs, et son action entraînerait, selon un processus maintes fois vérifié, une nouvelle hausse des prix, une demande accrue de numéraire qui l'obligerait à remettre à la disposition du public les signes monétaires prélevés par ailleurs.

Pour ce qui est du prélèvement anticipé, il comporte lui aussi un certain nombre de risques, variables suivant les cas envisagés.

Il faut mettre à part, tout d'abord, nombre d'hypothèses dans lesquelles le décalage est pratiquement éliminé. Les dépenses relatives à l'instruction publique, par exemple, constituent une avance en ce sens que la collectivité n'en percevra la contre-partie, sous forme de services, que lorsque les élèves d'aujourd'hui seront parvenus à l'âge adulte. Mais comme elle reçoit, à l'heure actuelle, les prestations d'individus dont l'instruction a été financée par les générations antérieures, tout se passe comme si la compensation s'opérait chaque année entre les sommes affectées à l'instruction publique, d'une part, et, d'autre part, les avantages qui résultent pour la collectivité d'une promotion d'hommes instruits. L'assimilation est encore plus complète en ce qui concerne la police, et elle le sera aussi pour certaines mesures d'ordre social, telles les allocations familiales, lorsque les enfants d'aujourd'hui, dont l'entretien impose certaines charges à la collectivité, seront des hommes susceptibles d'accroître par leur travail le revenu de la Nation.

Si bien qu'il n'y a guère à envisager dans ce domaine que l'investisse-

ment à des fins productives et l'hypothèque prise sur un avenir que l'on croit plus prospère.

Dans le premier cas, rien n'est changé à notre règle de proportionnalité. Un investissement n'est vraiment rentable que lorsque les biens produits revêtent pour la collectivité une valeur au moins égale à celle des utilités consommées par la production. Peu importe que l'Etat agisse directement ou par personne interposée, que le cycle productif s'étende sur un an ou sur dix. Le principe demeure le même: l'Etat, comme tout entrepreneur, doit restituer plus qu'il ne consomme.

Quant au deuxième cas, il nous ramène à la fameuse conception selon laquelle „l'emprunt rejette le poids des dépenses publiques présentes sur les générations futures", étant bien entendu que lorsqu'on veut hypothéquer l'avenir, c'est toujours à l'emprunt que l'on pense. Mais en ce qui concerne les générations futures, si ce sont elles qui font les frais du remboursement, ce sont elles aussi qui en bénéficieront. Mais en ce qui concerne les générations présentes, que le prélèvement soit effectué sous forme d'impôt ou d'emprunt, ce sont elles qui le subissent. Le seul point important est de savoir à quel moment se place le sacrifice, et il est indubitable qu'il s'agit bien d'un sacrifice présent. Dès lors, quand on prétend, grâce à un procédé de ce genre, rétablir une espèce d'égalité entre les générations en prélevant par anticipation les revenus excédentaires de demain pour soulager le contribuable d'aujourd'hui, c'est un pur sophisme. Cette mesure ne fait qu'aggraver encore l'inégalité entre les générations envisagées, car le prélèvement, quelle que soit sa forme, se traduit effectivement par un sacrifice demandé à la collectivité en période de conjoncture défavorable, au lieu qu'il est sans répercussion sur la conjoncture pour les générations à venir.

***

Nous dirons, pour conclure, que l'inflation se développe dans un pays lorsque le rapport entre le revenu national et sa représentation monétaire se modifie au détriment du premier, soit que la circulation monétaire se trouve facticement accrue, la quantité de biens demeurant stable, soit que, la quantité de monnaie ne subissant pas de modification le volume des biens diminue par suite d'une consommation d'utilités supérieure à la somme des utilités produites en contre-partie. Le premier cas correspond à une création de pouvoir d'achat, de la part de l'institut d'émission ou des banques privées, sans augmentation corrélative de la production. La seconde hypothèse se vérifie lorsqu'une entité quelconque, simple individu, entrepreneur, Etat, consomme plus de biens qu'il n'en restitue à la communauté au terme du cycle productif, quelle que soit la durée de ce cycle productif.

Le premier cas correspond le plus souvent, en ce qui concerne l'Etat, à une période de déficit budgétaire, mais sans qu'on puisse établir

en l'espèce une assimilation complète entre ces deux phénomènes. Le deuxième cas est tout à fait indépendant de la structure interne du budget, équilibre ou déséquilibre entre les recettes et les dépenses.

Le procédé le plus normal pour combattre l'inflation s'inspire donc des processus inverses. Il consiste pour l'Etat à ramener ses dépenses au niveau des services effectivement restitués, et, en tous cas, à les adapter au revenu de la Nation. Quant à l'équilibre budgétaire, obtenu par la voie normale des impôts ou par le truchement de l'emprunt, il ne peut avoir d'effet sur la marche de l'inflation, pour autant que celle-ci résulte de causes mécaniques. Dans la mesure où la dévalorisation de la monnaie est due à des facteurs psychologiques, il n'est pas exclu qu'un équilibre provoqué, et plus ou moins artificiel, ranime une confiance chancelante. Nous venons d'en avoir en France un exemple probant. Mais si la psychologie des foules est un élément avec lequel il faut compter, il serait toutefois périlleux, croyons-nous, d'en faire le support exclusif d'une politique financière.

THE BUDGETARY EQUILIBRIUM, A WRONG GUARANTEE AGAINST INFLATION

SUMMARY

The budgetary deficit has always been considered as a factor of primary importance in causing inflation, and the classical theorists of public finance never tire of repeating that a country cannot possibly have sound finances without a strictly balanced budget.

This assertion, which seems quite logical at first sight, is based on a certain number of observations which are quite easy to verify:

The deficit calls for a loan. Whether it is granted by private persons or by the issuing institution, the loan places at the disposal of the State funds which will be used for the purchase of consumer goods and will thus increase the demand for these goods. The equilibrium between the real national income and the circulation will be upset, either through a decrease in private investments and, consequently, in production — dissaving — or owing to the circulation being artificially inflated by the issue of notes without any cover.

The budgetary equilibrium obtained by means of taxation will, conversely, bring about the opposite phenomena: a decrease in the demand on the market of commodities, utilization of the funds collected to redeem the debt and to build up savings again, possibly for the invalidation of notes.

However, this parallelism is more or less artificial and the problem should be set in another plane:

The difference between tax and loan only holds in so far as the rate of the former leaves savings untouched. If the tax absorbs not only cash reserves but also part of the savings, it has the same effect as a loan, restricting investments as well as consumption. The tax receipts of the State should therefore primarily be proportionate to real private incomes: the "standard of life" of the State should in the first place be based on the actual possibilities of the Nation.

In the second place, the State, as every individual, consumes and gives in return goods and services. The national income will remain stable, all other things remaining the same, only in so far as the State supplies to the community an amount of commodities and services equal to those which it consumes itself. In that case it is of little importance how the financing takes place, and even the issue of notes will not be a source of inflation if the new money is employed for remunerative activities.

Finally, the whole of relations between goods on the one hand and money on the other are not of an entirely mechanical nature, as the quantity theory suggests. It is the behaviour of the individual which determines cyclical movements, and experience has shown that in an economy which aims at a monopoly, as at present is the case on all the markets of goods and services, the tax, through its incidence, is the chief factor that makes life expensive and the first cause of the subsequent inflationary phenomena.

What is true for the annual Budget is equally true if one considers an equilibrium obtained over a longer period: the levy a posteriori, or, conversely, the mortgage raised on the future are but illusory means, for their consequences manifest themselves at the moment they are actually realised, and neither the past nor the future generations pay the bill that is paid at once by present restrictions. It would seem, therefore, that there is no occasion to choose between a Budget normally balanced by means of taxation and a Budget abnormally balanced by borrowing or by the issue of notes. The relation between revenue and expenditure is only a problem of domestic economy without real influence on the business cycle. A sound budget is one whose level is in keeping with the fluctuations in the national income, and the only balance sheet that counts, both for the State and for the individual, is the one in which the total of goods consumed is entered under liabilities, and the services by which the community has profited, per contra, under assets.

BOOK REVIEW/CRITIQUES

Lawrence R. Klein, The Keynesian Revolution. The Macmillan Company, New York, 1948.

As appears from the preface of the book, it is intended both for professional economists and for the interested layman. The author advises the non-professional economists to read certain chapters, serving to give general information.

Klein's desire also to reach the non-expert has prevented him from using technical terms. This has no doubt been instrumental in making the book a sober and exceptionally clear exposition of Keynes' chief principles.

Klein regards Keynes' theory as revolutionary in that it has produced theoretical results which are quite different from the main stream of economic thought existing until then.

The book is divided in the following chapters:

I. Keynes as a classical economist.
II. The birth of the general theory.
III. The new and the old.
IV. A polemical digression.
V. Anticipations of the general theory.
VI. Depression economics?
VII. Keynes and social reform.

It is completed by an appendix in which models are worked out.

In the first chapter, the author shows, in the light of different examples, how much Keynes has been influenced by Alfred Marshall, especially by his work "Money, Credit and Commerce". Thus, Keynes' theory for the determination of the factor p in his well-known equation $n = p\ (k + rk^1)$ is said to be based on this book.

In the period between the publication of "Tract on Monetary Reform" and "A Treatise on Money" Keynes has been engaged especially in studying the problem of unemployment, which he regarded as a special British political problem. It was his opinion that it could be solved entirely within the framework of the capitalistic system, by the adoption of a suitable monetary policy. As a noteworthy fact the author mentions that in this period Keynes first propounded the view that a laissez faire policy would bring no recovery.

Klein stresses the importance of the development of Kahn's multiplier-theory in connection with the unfolding of Keynes' doctrine. It was the missing link between what Keynes, in his political speeches, had intuitively indicated as therapy, and what until then he had always recommended as such in his theoretical analyses: a manipulation of interest rates.

Then the author traces the differences between the classical theory and Keynes' principles. However important these considerations may be — and they are important — the greater part is beyond the scope of this periodical.

All the more interested we are in what he puts forward in the chapter entitled "Keynes and Social Reform". We are at once struck by the statement, made in 1947: "The post-war boom in which we are now living is not likely to last long. In the decade of the 1950's (or even sooner) we may be confronted again with the problems of unemployment, unless we take adequate steps to prevent another catastrophic depression" (page 169).

It is the author's opinion that our theory of effective demand demonstrates that there are two classes of policy measures that we can use to raise the level of income in the system toward fuller employment. We can try to stimulate investment by increasing the amount which at any level of the national income would be spent on investment, without at the same time making a compensatory alteration in the amount that would be spent on consumption at any level of the national income. An alternative measure would be, under the same conditions, to discourage saving. "A high-level investment schedule and a low-level savings schedule will generate a very high level of income."

The level of investments can be stimulated most directly by outright Government investment in objects bearing too much risk for private investments. The author adds that direct investment by the Government is not essential if the capacity of the private manufacturing industry is sufficient to carry out the programme. In that case the Government can restrict itself to subsidizing those undertakings which, in view of the high risk, would not be sufficiently attractive for the private undertaking.

As alternative for the subsidies Klein justly suggests a reduction of the burden of taxation carried by the business world. However, in our opinion, allowance should be made for the fact that, although in several cases the results will probably be the same, the means are not entirely equivalent. For, subsidies, in the framework of full employment policy, are intended to make the entrepreneur's risk acceptable in undertakings where this risk would otherwise have been too high. This has two kinds of economic consequences. In the first place, hitherto unemployed labour is included in the production process. If only this function of the

subsidy is considered, it is identical to a reduction of taxation. But another result of the subsidy is to direct the industry, the normal production process being bent in a pre-determined direction. The subsidy, therefore, differs from a tax cut in that the latter, it is true, also increases the volume of productive forces, but without preference for direction or priority. This difference makes it possible to pursue a policy of subsidies *side by side* with a policy of tax relief, while the saturation phenomena, which would certainly manifest themselves if this was a matter of putting the same principle into practice twice, are avoided.

Klein then points out that a reduction in corporate income tax, which is advocated by many economists, does not produce the desired incentive on production. In a reduction in the rates, e.g. from 40 % to 10 %, according to Klein, has hardly any influence on the volume of production, a conclusion also arrived at by other authors, such as Neumark. Klein states that the structure of the income tax (progressive or constantly proportional) plays no part in the decisions of entrepreneurs, provided the marginal rate of taxation remains less than 1. Of course, this does not mean that variations in the tax burden carried by the business world have no effect on the total income and on the activity. But it is not possible to establish such a settled policy of entrepreneurs that decisions on investments are made directly dependent on tax rates. Klein, therefore, prefers a tax on company reserves, although he admits that a satisfactory policy in this direction has not yet been worked out.

As against the measures that should be taken to stimulate investments, there are those aiming at restriction of the propensity to save and encouragement of the propensity to consume. It is Klein's opinion that "a high-level consumption economy is really the long-run hope for capitalism" (page 177).

With respect to the redistribution of incomes, which can be brought about by fiscal policy, he remarks: "Any programme of capitalistic reform should include income-redistribution, but this programme, if it is to be successful, must not rely unduly on this one element (of income levelling) to bring about full employment."

This statement becomes clear when it is borne in mind that Klein assumes that, to a good first approximation, only the *total* national income, and not also its distribution, determines the volume of consumption expenditure. Also the fact that Klein accepts the possibility that wealth influences the demand for consumption goods, makes him adopt a guarded attitude with respect to a too strong levelling of purchasing power. It stands to reason that his reserve is based on purely economic grounds, and that social-ethical motives, which call for a redistribution of incomes and wealth, retain their full weight.

Klein rightly stresses the political obstacles which interfere with an

efficient fiscal trade cycle policy. The legislative bodies, with which rests the decision on a programme of expenditure or of taxation, are, he says, unable to follow economic developments. Their debating technique is inevitably much too slow and cumbersome to produce the flexibility that is required for a fiscal policy in a full employment programme (page 180).

Obviously, within the scope of Klein's book, the part dealing with the pure science of public finance is limited. Besides, in this respect Klein's pronouncements repeatedly have the character of aphorisms rather than of logically proved theses. But even in this form, his pronouncements are well worth considering.

J. A. Monod de Froideville

Prof. Dr Adriani (P. J. A.): Het belastingrecht, zijn grondslagen en ontwikkeling. Deel I - Een boekdeel, 8°, 380 blz. Uitg. L. J. Veen, Amsterdam en „Het Kompas", Antwerpen 1948. Prijs: geb. f 14,50.

Le Prof. Adriani, l'éminent spécialiste fiscal dont les travaux antérieurs sont suffisamment connus, vient de publier la première partie de son nouvel ouvrage „Le Droit fiscal, ses bases et son évolution".

Ce livre, le premier des trois volumes que comportera l'ouvrage, est le résultat de l'étude approfondie du problème fiscal, faite depuis de nombreuses années, dans les conditions les meilleures, par ce savant néerlandais.

Le but de l'auteur, indiquer la place et la signification du droit fiscal, y est pleinement atteint, grâce à l'exposé clair et méthodique qui caractérise toutes les publications et tout l'enseignement du Prof. Adriani.

Les chapitres consacrés à situer le droit fiscal sont exposés d'une manière plutôt schématique, tandis que ceux qui se rapportent directement au sujet proprement dit, comportent des développements plus détaillés.

Par ailleurs, tout ce travail fourmille d'indications précieuses, relatives à la jurisprudence et à la littérature — nationales et étrangères — préparant ainsi le lecteur à l'étude plus poussée.

Il va sans dire qu'eu égard au grand nombre de théories développées — nouvelles ou exposées avec originalité — il est impossible d'en faire ici, dans le cadre forcément réduit de ce compte rendu, une relation ou critique même succinte.

Bornons-nous, par conséquent, à dresser brièvement l'inventaire de cette intéressante publication.

Ce tôme Ier ce divise en huit chapitres:

Au chapitre Ier, l'auteur passe en revue les moyens financiers dont dispose l'autorité, les différents procédés employés par celle-ci pour se

les procurer, ainsi que la situation financière des Pays-Bas après la libération.

Le chapitre 2, consacré aux buts que poursuit l'autorité lorsqu'elle effectue ses „perceptions", donne au Prof. Adriani l'occasion d'exposer l'évolution qui s'est produite dans ce domaine et d'insister sur la nature juridique et les qualités essentielles du budget, qu'il considère comme une loi purement formelle.

Le chapitre 3, illustré par de nombreux exemples et par des considérations historiques, traite, après avoir défini les „perceptions", des diverses espèces de celles-ci, déterminées d'après certains critères.

Une des „perceptions", l'impôt, fait l'objet du chapitre 4. Ici également l'auteur brosse le tableau des diverses classifications des impôts d'après différentes modalités, mais il se prononce en faveur de la distinction entre impôts subjectifs et impôts objectifs, les premiers se subdivisant entre impôts à charge de personnes physiques et ceux à charge de personnes morales, les derniers étant perçus d'après des situations, à l'occasion d'opérations ou lors d'un événement.

Les bases théoriques de l'impôt sont exposées au chapitre 5. Eu égard aux buts non fiscaux de l'impôt, qui deviennent de plus en plus importants, l'auteur se pose la question s'il n'y a pas lieu de revoir de fond en comble la considération théorique du problème fiscal. Cependant, il ne se borne pas à poser ce problème; au contraire, il s'applique à le résoudre en examinant successivement les théories et la définition de l'impôt, l'autonomie et l'interprétation du droit fiscal, la justice de l'impôt, les règles et les limites fiscales.

Le tarif fiscal — droits fixes, droits gradués et droits proportionnels — donne lieu, au chapitre 6, à un exposé détaillé du problème, de l'aménagement et de l'application de progressivité de l'impôt.

En outre, la technique fiscale, dont l'importance toujours croissante ne saurait être déniée, est mise en lumière, au chapitre 7, d'une manière très heureuse: à l'Administration fiscale, à la tâche de cette Administration et aux moyens de contrôle mis à la disposition de celle-ci, l'auteur consacre une partie importante de son ouvrage (pages 205 à 269).

La valeur et l'utilité de ce chapitre ne peuvent être sous-estimées, car, jusqu'à présent, la science fiscale n'a pas prêté à la technique fiscale toute l'attention que celle-ci mérite.

Le Prof. Adriani termine son exposé par un aperçu de l'évolution historique de la perception des impôts jusqu'en 1947. Cette partie de son ouvrage (pages 270 à 357) est un véritable historique de droit fiscal comparé.

Enfin, des tables alphabétiques rendent l'utilisation du volume et les recherches très aisées.

Les volumes 2 et 3 seront consacrés au droit fiscal proprement dit et à un certain nombre de problèmes actuels qui seront envisagés

spécialement en vue de répondre aux nécessités de la pratique.

Les conceptions relatives à la fonction et au rôle de la politique fiscale dans la vie économique sociale et politique ont subi depuis quelques années une modification marquante. En effet, les doctrines classiques du „laisser-faire ou laisser-aller" et de la neutralité de la politique financière se sont avérées indéfendables.

Aussi, admet-on, à présent, unanimement que la politique fiscale fait partie intégrante de la politique générale de structure sociale et économique. Il est donc opportun de suivre attentivement l'évolution en le matière.

Le Prof. Adriani, qui peut se prévaloir à la fois d'une formation scientifique très développée et d'une grande expérience pratique en matière fiscale, était tout indiqué pour exposer et résoudre cet important problème d'actualité. Son remarquable ouvrage contient à la fois les principes fondamentaux de la science fiscale, des exemples empruntés à l'actualité toute récente et aux initiatives qui ont été prises dans de nombreux pays au cours des dernières années. Il ne nous offre pas un exposé succint, mais un véritable traité de cette matière complexe et compliquée qu'est le droit fiscal.

Par conséquent, cet oeuvre revêt, à l'image de son auteur, indépendamment de sa valeur essentiellement scientifique, un caractère réellement pratique.

La littérature néerlandaise, relative au droit fiscal et à la science fiscale, s'est enrichie d'une nouvelle perle.

F. Amerijckx

James W. Martin and Glenn D. Morrow, Taxation of Manufacturing in the South (Bureau of Public Administration, University of Alabama, 1948).

Alva Marian Matherly, Kentucky State Purchasing; Beulah Lea Pardue, State Supervision of the Property Tax Assessments in Kentucky; Vera Briscoe, James W. Martin and J. E. Reeves, Safeguarding Kentucky's Natural Resources; (All from Bureau of Business Research, University of Kentucky, 1948).

Europeans are always having to remind themselves of the immense diversity of that vast country, which we so commonly discuss as though it were a single homogeneous entity, the United States. It is therefore a salutary discipline, and a highly interesting and informative experience, to read these pamphlets from Southern American Universities. They are sober and unpretentious pieces of research, full of facts, and to the foreign reader they are especially interesting in the light they throw on the problems of finance and administration under a Federal constitution.

Somewhat over a third of the State and local taxation in the fourteen Southern States is derived from property — the basis of assessment

being commonly wider than houses and land, extending (for instance) to inventories and bank deposits. The familiar problems of obtaining uniform assessment are rendered more acute by systems, such as that of Kentucky, which require the assessment to be undertaken by an elected part-time assessor for each county. Miss Pardue's study shows how it has become necessary for the State to assume responsibility, not so much for directing the assessor (though powers of compulsion are available) as for advising and assisting him in the technical details of his work. An extension of this assistance is recommended, and is now in progress. To an outsider, it seems miraculous that a system which places responsibility for the assessment for a State-wide tax upon amateur officials with an essentially local allegiance should ever work at all.

Another third of State and local taxation takes the form of sales taxes; the remainder of the revenue being raised as license fees, local income taxes, death duties and miscellaneous imposts. Messrs. Martin and Morrow study the Southern tax systems in general, showing that they are light relative to other states. One's first thought is to associate this with the greater advance of manufacturing in the South, relative to the North-East, in recent years. But *within* the Southern area there appears to be no correlation between tax loads and their distribution and rates of manufacturing growth. The study brings out the importance of stable and impartial tax administration, so that the manufacturer establishing a new business can plan ahead.

In the United States as a whole, about 9 % of State and local taxation (as opposed to Federal taxation) is levied on business as such; for the Southern States the figure is 14 %, but of a much lighter tax load, and the percentages taken from corporate net income are very moderate. This probably means that local taxation is too weak a force to influence the distribution of industry, but that *after* industry has established itself the tax structure is modified to take advantage of its presence. Thus Kentucky, with a growing whisky industry, manages nevertheless to maintain a production tax on whisky which has no counterpart in any other State.

Miss Matherly's study of State Purchasing in Kentucky reads a little strangely until we remember that the State, though much larger than Belgium and nearly as large as England, has only some three million inhabitants. It is therefore possible to centralize purchasing of most materials required by the State upon a relatively small office. This pamphlet relates to details of administration, rather than to public finance; but some more populous national units might well heed Miss Matherly's warning of the waste involved in requiring certain purchases to be made inside the State.

The fourth volume does not bear directly on financial matters; it is

a fascinating study in the need for coordinated planning of the conservation of soil, fish, wild life, minerals, timber, water, beauty spots and so on. In 1945 these absorbed over $ 2 million, half from State and half from Federal funds, of which over 60 % went to soil conservation. A substantial sum was raised in licenses and fees, the Division of Game and Fish being entirely financed in this way. The expenditure seems extremely moderate in relation to the population, and absurdly small in relation to the area, especially in comparison with the standards of the Tennesee Valley Authority. Many of the administrative offices concerned with conservation, with Directors and high-sounding titles, prove to have hardly any other senior staff, and their field staff is too small for the area to be covered. These are facts worth knowing, since they give insight into the difficulties and dangers still facing the richest country in the world.

Emmanuel College, Cambridge C. F. Carter

BOOKS RECEIVED/LIVRES REÇUS

A. Michelson et M. Masoin, Les finances publiques et l'évolution cyclique. Recueil Sirey 1948.

Burgerlijk Wetboek bewerkt door Mr W. A. M. Cremers. S. Gouda Quint-D. Brouwer & Zoon 1949.

Leidraad bij de belastingstudie I door J. B. J. Peeters, A. Meering en C. van Soest. S. Gouda Quint-D. Brouwer & Zoon 1949.

Leidraad bij de belastingstudie II door J. B. J. Peeters, A. Meering en C. van Soest. S. Gouda Quint-D. Brouwer & Zoon 1949.

Philip E. Taylor, The Economics of public finance. The Macmillan Co., New York 1948.

Kurt Heinig, Das Budget. 2. Lieferung. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1949.

Mr Dr B. J. F. Steinmetz, Handboek der Nederlandsche Overheidsfinanciën.

Aldo Scotto, Contributo alla determinazione della velocità degli effetti delle imposte in regime di monopolio. Estratto da „Studi Sassaresi", Vol. XXI, fasc. IV, 1948, Gallizzi, Sassari, 1948.

Aldo Scotto, Sulla pressione comparata dell' imposta sul reddito e dell' imposta sul consumo. Casa editrice facolta di Economia e Commercio di Genova.

Aldo Scotto, Aspetti economici e finanziari della durata degli impianti produttivi. Facoltà di economia e commercio di Genova 1947.

Publications of the Intern. Bureau of fiscal documentation, Herengracht 196, Amsterdam.

No. 1. The Dutch-American double taxation convention, by dr

Mitchell B. Carroll and J. B. J. Peeters. L. J. Veen Ltd, Publisher, Amsterdam 1949.

No. 2. La Convention Belgo-Néerlandaise tendant à éviter la double imposition en matière de l'impôt sur le capital par Maurice Donnay et A. J. van den Tempel. L. J. Veen S. A., Editeur, Amsterdam 1949.

The American University Tax Institute Lectures, Volume I. Papers presented to the Institutes on Federal Taxes held in 1946 and 1947 in the Chamber of Commerce of the United States, Washington, D. C. Edited by dr F. K. Mann. 1948. Matthew Bender and Co.

Income Tax Administration, Symposium conducted by the Tax Institute, New York.

A. Angelopoulos, L'état et la prospérité sociale. Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence R. Pichon & R. Durand-Auzias, 1949.

Praeadviezen uitgebracht door A. W. Voors en A. M. Vroom: Het Notariaat en de plaats van de notaris in de samenleving. Ter behandeling in de Alg. Vergadering van de Broederschap der Candidaat-Notarissen te Arnhem, op 20 Mei 1949.

Paul Defesche, Commentaire du Code des Droits de Timbre. Bruxelles, Imprimerie F. van Buggenhoudt, S. A. 1949.

Richard W. Lindholm. Introduction to fiscal policy. Pitman Publishing Corp., New York.

United Nations, Department of Economic Affairs, Lake Success, New York.

Inflationary and deflationary tendencies, 1946—1948.

Economic Survey of Asia and the Far East 1948.

World Economic Report 1948.

Economic Bulletin for Europe, First Quarter, 1949, Vol. I, no. 1.

Publications 1945—1948.

Technical Assistance for economic development.

Catalogue of economic and social projects no. 1, March 1949.

Technical Assistance for economic development.

International Tax Agreements.

Economic Survey of Europe in 1948.

Major Economic Changes in 1948.

National Income Statistics of various countries 1938—1947.

Public Debt 1914—1946.

REVIEW OF PERIODICALS
ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES
TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Suite du numéro 2, année 1949, page 184 et suiv. de ce périodique.
Continued from number 2, volume 1949, page 184 and following.

I. Periodicals devoted to the science of public finance or taxation.
Périodiques consacrés à l'étude des sciences financières ou de l'imposition.

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES

Tome XLI, no. 1, XLIe Année, Janvier-Février-Mars 1949

H. Laufenburger, La réforme fiscale.
M. Waline, Nature juridique des pénalités fiscales.
Dr R. Stucken, La réforme monétaire dans les zones occidentales allemandes.
P. Jouanique et Ch. Eszlary, Chroniques financières: Historique et étrangère.

NATIONAL TAX JOURNAL

Volume II, no. 1, March 1949

Harold M. Groves, Taxation in Australia and New Zealand.
Anita Wells, Legislative History of Treatment of Capital Gains under the Federal Income Tax, 1913-1948.
Max. J. Wasserman and James F. Tucker, The U.S. Tax Treaty Program.
Haskell P. Wald, Fiscal Policy, Military Preparedness and Postwar Inflation.
William T. Sherwood, Tax Administration in Mexico.
Richard Goode, Federal Finances in 1948.

BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION

Vol. III, 1949, no. 1

Questionnaire of the Fiscal Division of the U.N.O.
Fiscal Law.
Dr. Ljubomir Dukanac, Short survey of Yugoslav tax legislation.

Vol. III, 1949, no. 2-3

Dr. Gilberto de Ulhôa Canto, Study of the Brazilian tax system in view of the federal regime.

BULLETIN DE LÉGISLATION COMPARÉE

8e Année (1948), no. 31-32

Les accords de payement européens.
L'organisation européenne de coopération économique.
L'organisation internationale du commerce (Charte de La Havane).
Allemagne occidentale - La réforme bancaire et monétaire de 1948.
Belgique - La réforme de la Banque nationale.
États-Unis - L'aide intérimaire et le Plan Marshall.
La réforme fiscale de 1948 (Revenue Act).

MAANDBLAD VOOR FINANCIËN

2e jaargang, Februari 1949

Mr H. Oppenoorth, De overeenkomsten van Bretton Woods.

Maart 1949

Drs E. P. M. Tervooren, Het goud van De Javasche Bank.
R. J. Mulder, Afwikkeling van de geldzuivering en de algemene monetaire situatie in Nederland.

April 1949

N. C. Looijaard, De fiscus en de winstbepaling.

Mei 1949

N. C. Looijaard, De fiscus en de winstbepaling (II).

STATISTIQUES ET ÉTUDES FINANCIÈRES

Mars 1949, no. 3

Les successions et les donations déclarées en 1947.

Les contributions directes et les taxes assimilées en 1947.
Le commerce extérieur de la France.
Les recettes publiques en janvier 1949.
La trésorerie et la dette publique.
Étude générale. L'imposition des bénéfices industriels et commerciaux en France et à l'étranger.
Pays-Bas. Le budget pour l'exercice 1949.
Pologne. La réforme fiscale.

Avril 1949, no. 4

Situation provisoire des recettes et des dépenses de l'État pour 1949.
Réflexions sur les variations de la masse monétaire.
Les recettes publiques en février 1949.
La situation détaillée des recettes du Budget de l'État en décembre 1948 et pour l'année 1948.
La Trésorerie et la Dette publique.
Canada. La situation économique et financière de 1946 à 1948.
États-Unis. Le Revenu national en 1948.
Suisse. La question de la réforme des finances fédérales.

Mai 1949, no. 5

Les comptes spéciaux du Trésor.
Les recettes publiques en mars 1949.
La situation détaillée des recettes du budget de l'État en janvier et février 1949.
La Trésorerie et la Dette publique.
Grande-Bretagne. Le budget de 1949—1950 et la situation économique.
Italie. Le budget de 1949—1950 et la situation économique.
U.R.S.S. Le budget fédéral de 1949.

TAX POLICY

Volume XV, April, 1948, no. 4

Efficient tax administration - The sine qua non of tax equity.

Volume XV, May, 1948, no. 5

The picture of state and local debt.

Volume XV, June-July, 1948, no. 6-7

Federal tax legislation in 1946, 1947 and 1948.

Volume XV, August, 1948, no. 8

Total tax collections in 1947.

Volume XV, September, 1948, no. 9

Total Government expenditures in 1947.

Volume XV, October, 1948, no. 10

City tax legislation in 1948.

Volume XV, November, 1948, no. 11

State tax legislation in 1948.

Volume XV, December, 1948, no. 12

The new look in city taxes.

Volume XVI, January, 1949, no. 1

The goals of taxation.

Volume XVI, February, 1949, no. 2

Actual problems involved in setting up local income tax administration.

Volume XVI, March-April, 1949, no. 3-4

Issues involved in federal budget.

TAX INSTITUTE BOOKSHELF

June, 1948, no. 18

September, 1948, no. 19

December, 1948, no. 20

RIVISTA DI DIRITTO FINANZIARIO E SCIENZA DELLE FINANZE

Anno VIII, Marzo 1949, no. 1

Luigi Einaudi, Stato monopolista e Stato cooperativo nell'economia finanziaria del De Viti de Marco.

P. J. A. Adriani, Il Bureau International de Documentation Fiscale e la Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze.

Benvenuto Griziotti, Il principio della capacità contributiva e sue applicazioni.

Antonio Pesenti, L'attività finanziaria e i suoi limiti economici (la parte).

Gaetano Stammati, Bilancio economico nazionale e bilancio nazionale.

Giovanni Buzzetti, Rassegna critica di giurisprudenza in materia di imposte dirette.

H. M. Groves, Postwar Taxation and Economic Progress.

II. Other periodicals
Autres périodiques

THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW

Volume XXXIX, no. 2, March 1949

P. J. Strayer, Public Expenditure Policy.
L. V. Chandler, Federal Reserve Policy and Federal Debt.
C. P. Kindleberger, The Foreign Trade Multiplier, Propensity to Import and Balance of Payments Equilibrium.
R. I. Robinson, Central Banks and the State: Comment.

Volume XXXIX, no. 3, May 1949

Arthur Smithies, Fiscal Aspects of Preparedness for War.
Ewald T. Grether, Preparedness for War and General Economic Policy.
Discussion.
John S. Debeers, Some Aspects of Latin America's Trade and Balance of Payments.
Felipe Pazos, Inflation and Exchange Instability in Latin America.
Discussion.
Ralph L. Dewey, Round Table on Transportation and Public Utility Problems.
Howard S. Ellis, Research as seen in A Survey of Contemporary Economics.
Paul T. Homan, Research in Prices, Wages and Profits.
Edgar M. Hoover, Research in the Area of Productive Capacity and Investment.
G. W. Ensley, Suggested Lines of Economic Research Needed to Carry Out Objectives of the Employment Act.
Discussion.

KYKLOS

Volume II, 1948, Fasc. 4

F. Neumark, Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenarten der Finanzpolitik.
Giuseppe Ugo Papi, Stabilité monétaire et commerce international.

Volume III, 1949, Fasc. 1

Gustav Åkerman, Unemployment and Unemployment Policy in England.
Erich Schneider, Geldtheorie und Geldpolitik. Zu dem gleichnamigen Buch von Jørgen Pedersen.

FEDERAL RESERVE BULLETIN.

March 1949

New Statistics of Interest Rates on Business Loans.
Savings Institutions and the Capital Markets.

April 1949

Recent Developments in Instalment Credit.
Postwar Credit Controls in France.

May 1949

Interruption of Monetary Expansion.
Movement Toward Balance in International Transactions of the United States.
Ownership of Demand Deposits.

LONDON & CAMBRIDGE ECONOMIC SERVICE

Bulletin II, Vol. XXVII, May, 1949

United Kingdom : The Economic Position.
The Budget and Economic Policy.
Purchasing Power.

REVUE DE LA FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ D'ISTANBUL

9ème Année, Avril 1948, no. 3

F. Neumark, Nouvelles tendances de la politique financière.
M. J. H. Smeets, Die Einkommenbesteuerung in den Niederlanden.
O. Dikmen, L'impôt sur le chiffre d'affaires à l'importation.

MEDEDELINGEN VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID

Nr 13, 31 Maart 1949. Belgische Invoer uit de Verenigde Staten.
Nr 14, 7 April 1949. Het Dirigisme niet definitief van de baan.
Nr 18, 5 Mei 1949. De gezinsbegrotingen.
Nr 19, 12 Mei 1949. Gemeenschappelijke actie voor bevordering van de export.
Nr 21, 26 Mei 1949. Erkenning van de officiele wijziging der goudpariteit van de Belgische frank.
Nr 23, 9 Juni 1949. De vrije inwisselbaarheid der munten.
Nr 24, 16 Juni 1949. Betaling der gewone belastingen door middel der obligaties van de Muntsaneringslening.
Nr 25, 23 Juni 1949. Benelux.

OY POHJOISMAIDEN YHDYSPANKKI AB NORDISKA FÖRENINGSBANKEN - UNITAS (Finland)

1949, February, no. 1

R. v. Fieandt, The New Year.
Paavo Korpisaari, Our trade on the threshold of a freemarket economy.
A. E. Tudeer, Finland's foreign debts and balances.
A glance at the past year.

1949, May, no. 2

Jouni Hakkarainen, The unemployment problem in Finland.
Juho Hämâlâinen, The Administrative Concern for compensation shares.
A glance at the first quarter.

BANK OF FINLAND - MONTHLY BULLETIN

Vol. XXIII, no. 1-2, January-February 1949.

The Bank of Finland in 1948.
The Economic Position in Finland.

Vol. XXIII, no. 3-4, March-April, 1949

Finland's Foreign Trade in 1948.

Vol. XXIII, no. 5-6, May-June, 1949

The Finnish Commercial Banks in 1948.

NATIONAL BANK OF CZECHOSLOVAKIA

Bulletin, 1, January 1949

Economic Survey.
Review of Important Events in Czechoslovakia.
General Tax.

Bulletin, 3, March 1949

Economic Survey.
Czechoslovak State Budget for 1949.

ÉTUDES ET CONJONCTURE ÉCONOMIE FRANÇAISE

4e Année, no. 1, Janvier-Février 1949

Situation économique en février 1949.
Crédits bancaires et activité économique.
Évolution comparée des subventions économiques en France et dans quelques pays d'Europe occidentale

4e Année, no. 2, Mars-Avril 1949

La situation au début d'Avril 1949.
Prix intérieurs et cours des changes en divers pays.

ÉTUDES ET CONJONCTURE ÉCONOMIE MONDIALE

4e Année, no. 1, Janvier-Février 1949

La situation économique mondiale au début de l'année 1949.
L'évolution du trafic du canal de Suez et son rôle.
La situation économique en U.R.S.S. à la fin de 1948.

4e Année, no. 2, Mars-Avril 1949

Vue d'ensemble et perspectives.
L'évolution de la production de l'or dans le monde.
La situation économique en Chine.

4e Année, no. 3, Mai-Juin 1949

Le commerce extérieur Tchécoslovaque.
L'industrie Hongroise depuis la fin de la guerre.
Les plans industriels Autrichiens.

SOCIÉTÉ BELGE D'ÉTUDES ET D'EXPANSION

Bulletin Bimestriel, 48ème Année Sociale, Mars-Avril 1949, no. 135

A. Widmann, Un nouveau miracle autrichien.
J. Hoste, La coopération européenne.
G. Velter, Un programme économique.
L. D. Wilgress, Les tendances nouvelles du commerce canadien.
E. de Bruyne, La recherche scientifique au Congo-Belge.
Herbert von Beckerath, Quelques observations sur le problème des réparations.
T. Junnila, L'inflation en Finlande pendant la décade 1938—1948.
J. Goudaert, La crise française est-elle résolue?

H. LAUFENBURGER, Les conditions fiscales des unions économiques.
Drs J. F. POSTHUMA, Création et développement de la „Maatschappij tot Financiering van het Nationaal Herstel N.V." (Compagnie pour le financement de la reconstruction nationale S.A. ou Banque de Reconstruction).
NAMIK ZEKI ARAL, Les finances turques.

BULLETIN ANALYTIQUE DE DOCUMENTATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE CONTEMPORAINE

4e Année, 1949, no. 1
4e Année, 1949, no. 2

DOCUMENTATION ÉCONOMIQUE, REVUE BIBLIOGRAPHIQUE TRIMESTRIELLE

Tome VII, 7ème Année, 4e trim. 1948, no. 27

ECONOMIA INTERNAZIONALE

Vol. II, Febraio, 1949, no. 1

C. GINI, Risparmio, progress tecnico e disoccupazione.
CH. JORDAN, Sull'imposta equa e sull'utilità marginale della moneta.
A. FRANCHINI-STAPPO, Componenti e significato della velocità circolare della moneta.

CONFERENCES ON PUBLIC FINANCE IN THE UNIVERSITY OF MADRID

The "Instituto de Estudios Políticos" of the Madrid University has successfully organized an international cycle of lectures devoted to public finance. The programme of these lectures, which will be the subject of a publication in the Spanish and French languages, was as follows:

May 24. Prof. Laufenburger: French fiscal reform.

May 25. Prof. Laufenburger: Budgetary reform in France.

May 27. Prof. Schendstok: The Netherlands tax system in relation to post-war budgetary, monetary, economic and social problems.

May 28. Prof. Schendstok: The international fiscal policy of the Netherlands before and after the war.

May 30. Prof. Masoin: The problems of the European Economic Union: an example, the Benelux.

May 31. Prof. Masoin: The financial and monetary aspects of the Marshall Plan.

June 1. Dr. Monod de Froideville: Some investigations into the nature of the tax with a special purpose.

June 2. Dr. Monod de Froideville: On the possibilities and the limitations of the tax with a special purpose as an instrument for controlling cyclical and structural movements.

June 3. Prof. Rappard: The Swiss fiscal system.

June 6. Prof. Sainz de Bujanda: Fiscal codification in Spain.

June 7. Prof. Naharo Mora: Problems of budgetary law.

June 8. Prof. Garrigues: Some reflections on the taxation of business undertakings in Spain.

CONFÉRENCES SUR LES FINANCES PUBLIQUES À L'UNIVERSITÉ DE MADRID

L',,Instituto de Estudios Políticos" de l'Université de Madrid a avec succès organisé un cycle international de conférences consacrées aux finances publiques. Le programme de ces conférences qui feront l'objet d'une publication en langues espagnole et française fut comme suit:

24 mai. Prof. Laufenburger: La réforme fiscale française.

25 mai. Prof. Laufenburger: La réforme budgétaire en France.

27 mai. Prof. Schendstok: Le système fiscal des Pays-Bas, en relation avec les problèmes budgétaires, monétaires, économiques et sociaux d'après-guerre.

28 mai. Prof. Schendstok: La politique fiscale internationale des Pays-Bas avant et après la guerre.

30 mai. Prof. Masoin: Les problèmes de l'Union économique européenne: un exemple, le Benelux.

31 mai. Prof. Masoin: Les aspects financiers et monétaires du Plan Marshall.

1 juin. Dr. Monod de Froideville: Quelques investigations sur la nature de l'impôt à destination spéciale.

2 juin. Dr. Monod de Froideville: Sur les possibilités et les limites de l'impôt à but spécial comme instrument pour contrôler les mouvements conjoncturels et structurels.

3 juin. Prof. Rappard: Le système fiscal suisse.

6 juin. Prof. Sainz de Bujanda: La codification fiscale en Espagne.

7 juin. Prof. Naharo Mora: Problèmes de droit budgétaire.

8 juin. Prof. Garrigues: Quelques réflexions sur la fiscalité des entreprises commerciales en Espagne.